

**Hochschule für öffentliche  
Verwaltung und Finanzen  
Ludwigsburg**

University of Applied Sciences

**Wahlpflichtfach im Wahlpflichtfachbereich: Familienrecht im Bereich  
Beistandschaften, Pflegschaften, Vormundschaften**

**Das Neue Steuerungsmodell im Jugendamt  
- Produktbeschreibungen im Bereich Beistandschaften,  
Pflegschaften, Vormundschaften -**

## **DIPLOMARBEIT**

zur Erlangung des Grades einer  
Diplom-Verwaltungswirtin (FH)

vorgelegt von

Jannine Désiree Vrancur  
Ernst-Sachs-Straße 37  
73207 Plochingen

Studienjahr 2009/2010

Erstgutachter: Diethelm Mauthe  
Zweitgutachter: Siegfried Häußermann

**II Inhaltsverzeichnis**

<b>I Titel</b> .....	<b>I</b>
<b>II Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>II</b>
<b>1 Themenvorstellung und Zielsetzung</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Das Neue Steuerungsmodell</b> .....	<b>4</b>
2.1 Entwicklung des NStMs .....	5
2.2 Wesentliche Inhalte und Ziele des NStMs.....	6
2.3 Das Element „Outputorientierte Steuerung auf der Grundlage von Produktbeschreibungen“ .....	11
<b>3 Das Neue Steuerungsmodell im Jugendamt</b> .....	<b>12</b>
3.1 Anforderungen und Ziele an das NStM im Bereich der Jugendhilfe.....	12
3.1.1 Transparenz .....	13
3.1.2 Kompetenzstärkung in den Bereichen Aufgaben, Personal und Finanzen.....	13
3.1.3 Zielgruppen- und Problemorientierung .....	14
3.1.4 Veränderte Lebensbedingungen und Präventivmaßnahmen .....	14
3.1.5 Qualifizierung von Mitarbeitern.....	15
3.2 Bedarf einer Veränderung im Jugendamt .....	16
3.3 Das Jugendamt als „spezielle“ Verwaltungseinheit mit großem Aufgabengebiet.....	16
3.4 Konfliktsituation.....	18
<b>4 Die Produkte</b> .....	<b>19</b>
4.1 Definition von Produkten.....	20
4.2 Bedeutung der Produkte für die Verwaltung.....	20
4.3 Funktion und Aufbau der Produkte .....	21
4.4 Produktarten.....	24

<b>5 Die Produktbeschreibungen</b>	<b>26</b>
5.1 Aufbau von Produktbeschreibungen	26
5.2 Beispiel einer Produktbeschreibung	32
5.3 Der Weg zur Produktbeschreibung im Bereich Beistandschaften, Pflegschaften, Vormundschaften	33
5.4 Konkrete Aufgaben im Bereich BPV	33
5.5 Beispiel der Produktbeschreibung Beistandschaft/Vormundschaft	37
<b>6 Der Produktplan</b>	<b>39</b>
6.1 Das Vorgängermodell Aufgabengliederungsplan und seine Problematik	39
6.2 Der flexible Produktplan	39
6.3 Inhalt des Produktplans	40
6.4 Der Produktplan Jugend	40
6.4.1 Bedarfsorientierung, Ansporn und Leistungsgewähr	40
6.4.2 Vereinbarkeit verschiedener Produktpläne im Bereich der Jugendhilfe	41
<b>7 Umfrage</b>	<b>43</b>
<b>8 Fazit</b>	<b>52</b>
<b>III Abbildungsverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>IV Quellenverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>V Die KGSt</b>	<b>VIII</b>
<b>VI Fragebogen</b>	<b>IX</b>
<b>VII Erklärung nach § 36 APrO</b>	<b>XI</b>

## 1 Themenvorstellung und Zielsetzung

In der Organisation und Zusammensetzung von Verwaltungsapparaten vollziehen sich aktuell enorme Veränderungen. Diese beziehen sich zumeist auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, welche bisher keinem direkten Wettbewerb ausgesetzt war. Mit der Umstellung im Rechnungswesen von der Kameralistik zur Doppik erfolgt eine Annäherung an betriebswirtschaftliche Verhältnisse. Für Verwaltungen hat dies zur Folge, dass sie sich einer Neustrukturierung unterziehen müssen, um sich den zukünftigen Anforderungen stellen zu können.

Die Dimension dieser Veränderungen ist sehr weitgreifend und überschreitet alle bisher vorhandenen Reformgedanken. Der Ursprung des Modernisierungsbedarfs liegt vor allem in der unzeitgemäßen Organisationsstruktur und in der festgefahrenen Verwaltungspraxis. Beides entspricht nicht mehr den heutigen Bedürfnissen der Bürger<sup>1</sup> und Mitarbeiter

Das Neue Steuerungsmodell (NStM), mit dessen Hilfe die Verwaltung modernisiert werden soll, liefert die notwendigen Instrumente und Handlungsanweisungen für die vorzunehmenden Veränderungsprozesse.

Selbstverständlich wird auch der Bereich der Jugendhilfe als Teil der Gesamtverwaltung von der Verwaltungsreform erfasst. Hierbei kommt es jedoch im Unterschied zur restlichen Verwaltung zu speziellen Umsetzungs- und Anwendungsproblemen.

---

<sup>1</sup> Hinsichtlich der besseren Lesbarkeit und des besseren Verständnisses wird in der gesamten Arbeit auf die Nennung der weiblichen Form verzichtet, was selbstverständlich keine Diskriminierung darstellt.

In der Diplom-Arbeit soll daher verdeutlicht werden

- inwieweit der Bereich der Jugendhilfe überhaupt auf die Anforderungen der Verwaltungsmodernisierung eingehen kann,
- wie sich diese Anforderungen umsetzen lassen, ohne den reibungslosen Gang der Jugendhilfe zu beeinträchtigen,
- welche Anforderungen die Jugendämter selbst an die Reform stellen,
- ob und wie sich die Produktbeschreibungen als Teil des NStM umsetzen lassen,
- ob der pädagogische Ansatz der Jugendhilfe sich mit den betriebswirtschaftlichen Instrumenten des NStM vereinbaren lässt.

Nachdem nun in **Kapitel 1** eine Einführung in das Thema gegeben wurde und Fragestellungen aufgestellt worden sind, soll nun die restliche Vorgehensweise aufgezeigt werden.

Zunächst wird in **Kapitel 2** die aktuelle Situation dargestellt. Der momentane Verwaltungsaufbau weist einige Schwachstellen auf, die die Erforderlichkeit eines Verwaltungswandels begründen. Im Anschluss wird dann diese kommunale Verwaltungsreform, das NStM, vorgestellt. Es werden die grundlegenden Inhalte definiert und Zielsetzungen erörtert.

Folgend wird in **Kapitel 3** ausführlich auf die besondere Stellung der Jugendämter innerhalb der Verwaltung hingewiesen. Jugendämter sind wie ein großer „Gemischtwarenladen“<sup>2</sup>. In keinem anderen Amt wird eine entsprechende Bandbreite an pädagogischen und organisatorischen Aufgaben gestellt. In diesem

---

<sup>2</sup> Peter Marquard, in: Handbuch Kinder- und Jugendhilfe, Schröder, W. / Struck, N. / Wolff, M., Weinheim / München, S. 545 – 561, Juventa Verlag, 2002

Kapitel soll schwerpunktmäßig erörtert werden, wo das NStM in der Jugendhilfe ansetzen kann, welche Möglichkeiten zur Verbesserung das NStM dem Jugendamt bietet und welche speziellen Probleme sich ergeben.

**Kapitel 4** stellt als weiterer Schwerpunkt die Produkte als elementare Voraussetzung für die Einführung des NStM vor. Sie sind die essentielle Grundlage für die Produktbeschreibungen.

**Kapitel 5** befasst sich mit den Produktbeschreibungen. Aufbau, Aufgabe und Beispiele aus dem Bereich der Jugendhilfe werden erläutert und verdeutlicht.

In **Kapitel 6** werden die Produktpläne dargestellt, die die bisherigen Aufgabengliederungspläne ersetzen.

Vor Anfertigung dieser Diplom-Arbeit wurde eine Umfrage an alle Jugendämter in Baden-Württemberg vorgenommen. In **Kapitel 7** werden die derzeitigen Einstellungen und Bemühungen der Jugendämter in Bezug auf die bevorstehende Einführung des NStM aufgezeigt.

Zuletzt werden in **Kapitel 8** die Ergebnisse und Erkenntnisse zusammengefasst, einer kritischen Würdigung unterzogen und es wird weiterhin versucht, ein Ausblick in die Zukunft zu geben.

Diese Diplom-Arbeit soll ferner dazu beitragen, einer Berührungsangst der Jugendämter und dessen Mitarbeiter gegenüber dem NStM entgegen zu wirken und gleichzeitig die Bereitschaft erhöhen, sich an der Diskussion um die Verwaltungsreform zu beteiligen. Das NStM soll vor allem als Chance zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Leistungsfähigkeit und –vielfältigkeit im Bereich der Jugendhilfe begriffen werden.

## 2 Das Neue Steuerungsmodell

Bis zum heutigen Tage sind Verwaltungsorganisationen stark bürokratisch geprägt.

Die Stärken einer bürokratischen Verwaltungsstruktur liegen eindeutig bei der absoluten Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns, das Verwaltungswillkür verhindert<sup>3</sup>. Die hier gegebene Präzision ermöglicht klar strukturierte Verwaltungshandlungen und neben der Leistungsverlässlichkeit kann in einer bürokratisch strukturierten Verwaltung auch die Leistungsstabilität gewährleistet werden.

Allerdings gibt es auch einige Schwächen im bisherigen Verwaltungsaufbau. So verhindert z.B. die enorme Regelgebundenheit Anpassungen an neue Situationen und Aufgaben<sup>4</sup>. Ein weiterer großer Kritikpunkt ist das Hierarchieprinzip. Es verleiht dem Verwaltungssystem zwar bis zu einem gewissen Grade Stabilität, führt aber gleichzeitig zur Verantwortungsscheu des einzelnen Mitarbeiters. Es trägt daher auch nicht dazu bei, das eigenständige Mitarbeiten und Mitdenken zu fördern.

Oft ist das Problem, dass Entscheidungskompetenz und Problemnähe weit auseinander liegen – zu Lasten der Bürger und zu Lasten der Kompetenzen der Mitarbeiter.

Eine weitere Tendenz, die in den letzten Jahren stark zugenommen hat, ist die Beschränkung der Verantwortungsbereitschaft auf den eigenen Arbeitsbereich, was eine strikte Trennung der Kompetenzen und ein enges Zuständigkeitsdenken<sup>5</sup> mit sich bringt. Bei der Lösung eines Problems werden dann diejenigen Aspekte,

---

<sup>3</sup> Vgl. Dietrich Kühn: Reihe Soziale Arbeit, Reform der öffentlichen Verwaltung, Das Neue Steuerungsmodell in der kommunalen Sozialverwaltung, S. 20, Hrsg. von Herbert Bassarak und Rüdiger Spiegelberg, Fortis Verlag, 1999

<sup>4</sup> Vgl. Dietrich Kühn, 1999, S. 20

<sup>5</sup> Vgl. Dietrich Kühn, 1999, S. 18/19, Abbildung 1

die nicht im eigenen Ressort oder Verantwortungsbereich liegen, ausgeblendet, entweder weil sie nicht gesehen werden, oder weil eine Abstimmung und Koordination zu aufwendig wäre.

Ein weiteres generelles Problem, das der Verwaltung durch die Öffentlichkeit auferlegt wird, ist der hohe Erwartungsdruck. Die Verwaltung wird immer mehr „zu einem ‚Rundumversorger‘ mit hohen Standards bei der Leistungserfüllung<sup>6</sup>“. „In Bürgerumfragen [wird] das Image kommunaler Arbeit zunehmend kritisch bewertet.<sup>7</sup>“

All dies verdeutlicht, dass „die bisherigen Organisationsstrukturen und Arbeitsweisen der kommunalen Selbstverwaltung stark modernisierungsbedürftig sind und eine Generalüberholung brauchen<sup>8</sup>“, da sie den heutigen Anforderungen nicht mehr gewachsen sind.

## 2.1 Entwicklung des NStMs

Bereits Ende der 80er-Jahre wurde der Ruf nach weitgreifenden Erneuerungen und Umstrukturierungen laut. Vor allem im internationalen Vergleich wurde deutlich, dass bei deutschen Kommunalverwaltungen ein immenser und „signifikanter Modernisierungsrückstand<sup>9</sup>“ besteht.

Man hat neben dem generellen Strukturproblem zudem noch erkannt, dass durch die ständige Auferlegung von Pflichtaufgaben, deren Kosten die Gemeinden selbst zu tragen haben, und durch die steigenden Sozialhilfe- und Solidaritätszahlungen die finanzielle Situation in den Verwaltungen überstrapaziert wurde.

---

<sup>6</sup> Verein für Kommunalwissenschaften e.V., Erko Grömig, Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle, Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. August 1995 in Kleinmachnow bei Berlin, S. 7

<sup>7</sup> Erko Grömig, 1995, S.8

<sup>8</sup> Vgl. Erko Grömig 1995, S. 7

<sup>9</sup> J. Merchel / Ch. Schrappner: Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, „Neue Steuerung“ in der Sozialverwaltung – Hoffnungen, Skepsis und Fragen gegenüber einem neuen Modernisierungskonzept, Münster, 1996, S. 7 ff.



Die staatlichen Institutionen sind dadurch in eine weitgreifende finanzielle Krise geraten.

Es wurde nun festgestellt, dass durch „unzeitgemäße Organisationsstrukturen und Verhaltensweisen, die sich vornehmlich an der Einhaltung von Regeln und Normen, nicht jedoch auch an Kosten orientieren<sup>10</sup>“, nicht mehr zu verantwortende Wirtschaftlichkeits- und Effizienzdefizite entstehen.

Bereits im Jahr 1984 hat die niederländische Stadt Tilburg eine umfassende und nachhaltige Reform ihrer Verwaltung vorgenommen. Nachdem der niederländische Verwaltungsaufbau relativ vergleichbar mit der deutschen Aufbauorganisation ist, wurde versucht, das Modell der Stadt Tilburg auf die deutschen Kommunalverwaltungen zu übertragen.

Seit dem Jahr 1990 veröffentlicht nun die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement<sup>11</sup> (KGSt) immer wieder Berichte zur Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente in bestehende Ämterstrukturen und zur Umsetzung des NStMs. Die Überlegungen der KGSt beruhen größtenteils auf den Grundideen des Modells der Stadt Tilburg.

## **2.2 Wesentliche Inhalte und Ziele des NStMs**

Ein Ziel des NStM ist es, im weitesten Sinn, dem Bürger die ‚Angst‘ vor der Verwaltung zu nehmen. Das NStM soll nicht nur für Kosten-, sondern auch für Aufgabentransparenz sorgen. Je mehr Informationen ein Bürger hat, desto geringer werden seine Vorbehalte ggü. staatlichen Einrichtungen sein. Im besten Fall erkennt der Bürger dann die Verwaltung nicht als Teil eines Obrigkeitsstaates, sondern als Dienstleister, der den Bürger als Kunden hat und dadurch Staat und Bürger in einer neuen Beziehung zueinander stehen.

---

<sup>10</sup> Erko Grömig, 1995, S.7

<sup>11</sup> KGSt: Erläuterungen im Anhang

Das NStM fordert „ein grundsätzliches Umdenken. Ziele wie Bürgernähe, Kostenorientierung und Wirtschaftlichkeit treten neben der rechtmäßigen Erledigung der Aufgabe verstärkt in den Vordergrund.“<sup>12</sup>

Das NStM ist hauptsächlich ein Instrument zur strategischen Steuerung der Verwaltung.

„Ausgangspunkt ist die Orientierung an der privatwirtschaftlichen Betriebs- und Unternehmensorganisation und seine Philosophie kann mit Outputorientierung und Dezentralisierung umschrieben werden.“<sup>13</sup>

In Ergänzung zum NStM beschreibt das Neue Kommunale Finanzmanagement die finanzwirtschaftlichen Instrumente und Verfahren, die dem zukünftigen Einsatz der doppelten Buchführung in den öffentlichen Verwaltungen dienen. Es wird zu einer Steuerung der Leistungserstellung und der Leistungserbringung über die Produkte kommen.

Die größte Herausforderung an die Verwaltungen wird es sein, von der bestehenden Komplexität und Vielfältigkeit der Aufgaben und Produkte einer Verwaltung hin zu der Schaffung eines ganzheitlichen Konzeptes und eines effizienten und effektiven Verwaltungsmanagements zu gelangen<sup>14</sup>.

Seit 20 Jahren stellt die KGSt nun regelmäßig Berichte zur Umsetzung und Ausgestaltung des NStMs zur Verfügung.

Das NStM soll als entwicklungsfähiges Modell betrachtet werden, das nicht in allen Einzelheiten festgelegt ist. Es kann den unterschiedlichsten individuellen Bedürfnissen einer Verwaltungsorganisation angepasst werden. Folglich können auch die Zielvorstellungen sehr vielfältig sein.

---

<sup>12</sup> Erko Grömig, 1995, S.9

<sup>13</sup> Arbeitsgruppe „Neues Steuerungsmodell“ des BDVR, Bund Deutscher Verwaltungsrichter, Vorsitzender Dr. Christoph Heydemann, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, [www.bdvr.de/aaa\\_Dateien/steuerungsmodell.pdf](http://www.bdvr.de/aaa_Dateien/steuerungsmodell.pdf)

<sup>14</sup> Vgl. Siegfried Häußermann, Unterrichtsunterlagen Management in der öffentlichen Verwaltung, S. 16

Die grundsätzlichen Ziele und Forderungen, die bei der Gestaltung des NStMs festgesetzt wurden, hat die KGSt wie folgt formuliert <sup>15+16</sup>:

- Leistungen, die die Verwaltung ihren Bürgern anbietet, sollen noch stärker bedarfsbezogen und wirtschaftlicher erbracht werden.
- Der Politik soll ein Instrumentarium an die Hand gegeben werden, das eine wirksame Steuerung und Kontrolle der Leistungs- und Finanzergebnisse der Verwaltung erlaubt.
- Die Verwaltung soll alle Möglichkeiten erhalten, die angeforderten Leistungs- und Finanzergebnisse effektiv, kompetent, flexibel, wirtschaftlich und mit einem hohen Maß an Eigenverantwortlichkeit zu erstellen und anzubieten.
- Mitarbeitern soll die Möglichkeit gegeben werden, Ihre Fähigkeiten und Kenntnisse einerseits möglichst effektiv einzusetzen und andererseits sollen sie fortwährend Ihre Qualifikation, Verantwortungsbereitschaft und Kreativität weiter entwickeln und in den Arbeitsprozess einbringen können.

Auf der Grundlage dieser Basisforderungen wurden die wesentlichen Inhalte des NStMs bestimmt. Es besteht aus acht grundlegenden Elementen.

Zum besseren Verständnis werden im Folgenden alle Punkte kurz dargestellt. Der Schwerpunkt der näheren Betrachtung liegt dabei aber konkret auf dem Element ‚Outputorientierte Steuerung auf der Grundlage von Produktbeschreibungen‘, welches gesondert in Kapitel 2.4 erläutert wird.

---

<sup>15</sup> Vgl. KGSt-Bericht Nr. 12/1991, „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell“

<sup>16</sup> Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, „Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung“

- Strategische Steuerung der Verwaltung durch Politik und Verwaltungsführung

Anstelle von Einzelfallentscheidungen sollen jetzt Zielvereinbarungen (sog. Kontrakte) zwischen der Verwaltungsspitze und den Ämtern vereinbart werden. Das Kontraktmanagement reicht von der Zielplanung bis zur Kontrolle der Zielerreichung. Es soll nicht nur die einzelnen Fachbereiche unterstützen, sondern trägt auch dazu bei, die „Einheitlichkeit der [gesamten] Verwaltung“<sup>17</sup> zu wahren.

- Einführung moderner Instrumente des Personalmanagements

Die Verantwortung soll zunehmend delegiert werden. Das Personal ist die wichtigste Ressource der Verwaltung. Es soll zusätzliche Qualifizierungen und attraktivere Arbeitsplätze erhalten. Führungskräfte werden nicht nach Proporz oder Dienstalter ausgesucht, sondern nach ihren Führungsqualifikationen.

- Budgetierung

Anstelle der einfallorientierten Zuteilung von Haushaltsmitteln durch die Finanzverwaltung erhalten die Ämter ein eigenes Budget zugeteilt. Die Verwendung dieses Budgets erfolgt eigenverantwortlich. Ziel ist es, die vorher vereinbarten Ziele zu erreichen.

- Dezentrale Ressourcenverantwortung

Die Verantwortung für die Ressourcen liegt beim Fachbereich. Die ursprünglich den übergeordneten Ämtern (z.B. Personalamt, Kämmerei, Hauptamt) zugeordneten Ressourcen Personal, Material und Finanzen werden dem Fachamt zugeteilt. Dies führt i.d.R. zu einer deutlichen Effizienzsteigerung und Senkung der Kosten.

---

<sup>17</sup> Erko Grömig, 1995, S. 8

- Berichtswesen und Controlling

Als Grundlage für die Wertung und Bemessung der Aufgabenerfüllung dienen die zwischen den Verwaltungsführungen und Ämtern geschlossenen Zielvereinbarungen. Es wird der Grad der Zielerfüllung gemessen. Dazu wird ein Berichtswesen eingeführt. Dieses Berichtswesen liefert in periodischen Abständen (z.B. Monaten, Quartalen, Jahre, ...) eine Übersicht über die Entwicklung vorher festgelegter Kennzahlen<sup>18</sup>. Dadurch kann zeitnah auf gravierende Abweichungen steuernd eingegriffen werden.

- Technikunterstützte Informationsverarbeitung

Es erfolgt eine bewusste Abkehr von seither existierenden unzureichenden Software-Programmen. Es werden jetzt so genannte Integrierte Systeme eingeführt, die Informationen auf verschiedenen Ebenen anbieten und auch Frühwarnfunktion besitzen.

- Wettbewerb zur Erhöhung von Wirtschaftlichkeit, Produkt- und Dienstleistungsqualität

Die Verwaltung hat nach wie vor eine Monopolstellung. Sie ist daher keinem direkten Wettbewerb ausgesetzt. Um Innovationsdruck zu erzeugen, wird ein künstlicher Wettbewerb eingeführt. Hier erfolgt u.a. die Einführung von Kennzahlen, die einen interkommunalen Vergleich mit anderen Verwaltungen ermöglichen.

Durch die Schaffung solch eines künstlichen Wettbewerbs auf interkommunaler und internationaler Ebene wird es jeglicher Art von Verwaltung ermöglicht, die eigene Standortqualität zu bestimmen und zu verbessern.

---

<sup>18</sup> **Kennzahlen** sind Maßzahlen, die einen komplexen Sachverhalt in stark verdichteter Form darstellen und mit deren Hilfe der Grad der Zielerreichung gemessen werden kann. Sie entstehen durch Vergleichen und Auswerten vorhandener Daten.

### 2.3 Das Element „Outputorientierte Steuerung auf der Grundlage von Produktbeschreibungen“

Ein wesentliches Element des NStMs ist die dienstleistungs- und outputorientierte Steuerung der Verwaltung. Darunter versteht man die Ausrichtung der Planung, der Durchführung und der Kontrolle des Verwaltungshandelns an den beabsichtigten und tatsächlichen Ergebnissen. Zur Bestimmung der Ergebnisse benötigt es die klare Definition von Aufgaben und Produkten<sup>19</sup>.

Ein Produktkatalog wird den bisherigen Aufgabengliederungsplan ersetzen. Auf der Grundlage dieser Produkte werden die Kosten ermittelt. Gleichzeitig wird der Grad der Erfüllung des Bürgers erhoben.

Der Produktplan enthält für jedes einzelne Produkt eine Beschreibung. Die Beschreibungen sind einheitliche gestaltet und bestehen aus einer Kurzbeschreibung, der Auftragsgrundlage, Angaben zur Zielgruppe, dem Leistungsumfang, Angaben zu den Finanzen und Budget sowie Daten zur Quantität, Qualität und Zielerreichung.

---

<sup>19</sup> **Produkte** sind Leistungen, die von Stellen außerhalb des Fachbereichs oder innerhalb der Verwaltung benötigt werden (Näheres erfolgt unter Kapitel 4)

### 3 Das Neue Steuerungsmodell im Jugendamt

Seit geraumer Zeit beherrscht das Thema „Verwaltungsmodernisierung“ bzw. „NStM“ auch den Bereich der Jugendhilfe. Als Teil der Verwaltung muss die Jugendhilfe das NStM einführen.

In der Sozialverwaltung wird jedoch die Frage aufgeworfen, ob die Einführung der neuen Steuerungselemente nur unter dem Aspekt der Betriebswirtschaftlichkeit erfolgt oder ob die typischen Merkmale der Sozialen Arbeit genügend berücksichtigt werden können.

#### 3.1 Anforderungen und Ziele an das NStM im Bereich der Jugendhilfe

Bundesweit gibt es mittlerweile zahlreiche Fachtagungen, die sich mit der Einführung des NStM auseinandersetzen. Vielerorts werden in verschiedenen Gremien die Ziele formuliert, dass mit Hilfe des NStMs die „Qualität der Jugendhilfe und ihr gesellschaftlicher Auftrag verdeutlicht werden kann“<sup>20</sup>. Grundsätzlich wird die Verwaltungsmodernisierung also als Chance zur Verbesserung gesehen.

Es werden gemeinsame Leitlinien erstellt, mit deren Hilfe die beiden vorgenannten übergeordneten Ziele erreicht werden sollen. Diese sind: „unmittelbare Relevanz für die Praxis der Jugendhilfe, ganzheitliche Sicht der Jugendhilfe, Förderung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Jugendhilfe, Forum des Austauschs zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe“<sup>21</sup>.

Die Fachtagungen stellen aber nicht nur Ziele und Forderungen an dich selbst, wie sie mit dem NStM umgehen möchten, sie stellen ganz gezielt auch Anforderungen

---

<sup>20</sup> Vgl. Verein für Kommunalwissenschaften e.V., Dr. Rolf-Peter Löhr, Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle, Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. August 1995, S. 5

<sup>21</sup> Dr. Rolf-Peter Löhr, 1995, S. 5

an die Verwaltungsreform und hinterfragen den Gedanken und die Dimension der Verwaltungsmodernisierung.

### **3.1.1 Transparenz**

Mit Hilfe des NStMs kann der gesamte Verwaltungsbereich der Jugendhilfe, speziell natürlich das Jugendamt, sich dahingehend entwickeln, transparenter für die Bürger zu sein. Sofern diese Transparenz, die sich auf die Kosten, den Strukturaufbau der Jugendhilfe und die Informationsvermittlung bezieht, sich positiv auf das Klientel auswirkt, kann die Transparenz als Element des NStMs auch als „gewolltes“ Ziel der Jugendhilfe betrachtet werden.

### **3.1.2 Kompetenzstärkung in den Bereichen Aufgaben, Personal und Finanzen**

In der Jugendhilfe gibt es ganz klar definierte „(...) Forderungen nach ganzheitlich ausgerichteten Handlungsvollzügen, nach delegierter Verantwortung und nach einer Neudefinition von Leitungsstrukturen (...)“<sup>22</sup>. Das sind die Hauptforderungen, die die Jugendhilfe an das NStM stellt.

Das neue Modell soll fortan die „Zusammenführung von inhaltlicher und finanzieller Verantwortung in der Jugendhilfe“<sup>23</sup> vereinfachen. Zum Einen soll dies über die klar strukturierten Produktbeschreibungen gelingen, zum Anderen fordert man die Stärkung der „Finanzierungsverantwortung“<sup>24</sup> in der Jugendhilfe.

---

<sup>22</sup> J. Merchel: Wohin steuert die Jugendhilfe? Innovationsfähigkeit der Jugendhilfe zwischen neuen Steuerungsmodellen und Debatten um Jugendamtsstrukturen, In: Jugendhilfe 3/1999, S. 140

<sup>23</sup> Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Landesjugendamt (heute: Kommunalverband für Jugend und Soziales), Outputorientierte Steuerung in der Jugendhilfe, Günter Humpe-Waßmuth, Duisburg, S. 84

<sup>24</sup> Reinhard Liebig, Strukturveränderungen des Jugendamts, Kriterien für eine >gute< Organisation der öffentlichen Jugendhilfe, Juventa Verlag Weinheim und München, 2001, S. 32



### 3.1.3 Zielgruppen- und Problemorientierung

Generell werden „hohe Anforderungen und Erwartungen an die Fachlichkeit und Qualität von Jugendhilfe<sup>25</sup>“ gestellt.

Die Jugendhilfe möchte dieser Erwartung natürlich genüge tun und fordert ein zielgruppen- und problemorientiertes Modell, das den Leistungs- und Aufgabenempfänger, also die Kinder, die Jugendliche und die Familien in den Mittelpunkt sämtlicher Tätigkeiten und Planungen stellt.

### 3.1.4 Veränderte Lebensbedingungen und Präventivmaßnahmen

Die Jugendhilfe verlangt weiterhin die Schwerpunktverlagerung in Richtung präventiver bzw. vorbeugender Maßnahmen und möchte dies natürlich im NStM berücksichtigt sehen.

Im Zusammenhang mit präventiven Maßnahmen lässt sich auch feststellen, dass der Bedarf an Beratung und Unterstützung bei Bürgern in den nächsten Jahren stark zunehmen wird. Die Lebenssituationen von Anspruchsberechtigten haben sich in den letzten Jahren verändert und die Leistungen der Jugendhilfe müssen darauf angepasst werden.

- Die Rate an Scheidungen hat sich enorm erhöht.
- Viele Kinder und Jugendliche haben aufgrund der Scheidungssituation nicht die Möglichkeit, klassische Familienbeziehungen kennen zu lernen.
- Der Medienkonsum hat ebenfalls stark zugenommen.
- Weiterhin beherrschen auch Themen wie Arbeitslosigkeit, Alkohol- und Drogenkonsum die Zusammenarbeit mit den Leistungsempfängern der Jugendhilfe.

Olk stellt dazu fest: „Unterstützungsleistungen durch Eltern, Gleichaltrigengruppen, Lehrer und andere Personen des nahen Umfelds scheinen

---

<sup>25</sup> Vgl. KGSt-Bericht Nr. 9/1994, Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe

aus vielen Gründen immer weniger auszureichen, um entstehende Konflikte und Nöte zu bewältigen.<sup>26</sup>„

### 3.1.5 Qualifizierung von Mitarbeitern

Mitarbeiter müssen motiviert und engagiert sein, um die Arbeit im Jugendamt zu meistern. Sie benötigen Einfühlungsvermögen, Fachkompetenz, Koordinations- und Argumentationsfähigkeit. Dies ist oft schwierig aufgrund der tragischen und problematischen Familiensituationen, mit denen das Personal tagtäglich konfrontiert wird. Die Jugendhilfe möchte daher, dass neue Anforderungsprofile für Führungs- und Leitungskräfte entwickelt werden, damit sie ihre Mitarbeiter gezielt motivieren und stärken können.

Ganz im Sinne der dezentralen Ressourcenverantwortung soll die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter gestärkt werden und dadurch das Aufgabenbewusstsein und die Kompetenzen des Mitarbeiters hervorgehoben werden. Durch Fortbildungen soll das Personal zusätzliche Qualifikationen erhalten und damit die Professionalität der Jugendhilfe erhöht werden.

„Generell gilt es, ein System kommunaler Selbstverwaltung zu schaffen, das mehr leistet und weniger kostet und dabei bürgernäher agiert.“<sup>27</sup> Für die Jugendhilfe bedeutet das, dass sie sich genau überlegen muss, wie sie ihre Ressourcen (Personal, Organisation, Finanzen, Informationen) gezielt einsetzen kann. Jede Aufgabe muss dabei kritisch hinterfragt werden, ob bestimmte Tätigkeiten und Handlungen überhaupt erforderlich und notwendig sind.

„Hinsichtlich der Dimensionen und Erfolgsaussichten sollten jedoch realistische Erwartungen herrschen. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Verwaltungsmodernisierung ein Prozeß, ein zeitlicher Vorgang ist, der in den Städten die entscheidenden Vorreiter hat.“<sup>28</sup>„

---

<sup>26</sup> T. Olk, Jugendhilfe als Dienstleistung – Vom öffentlichen Gewährleistungsauftrag zur Marktorientierung? In: Widersprüche 53/1994, S. 11

<sup>27</sup> Erko Grömig, 1995, S.8

<sup>28</sup> Erko Grömig, 1995, S.9

### **3.2 Bedarf einer Veränderung im Jugendamt**

Das NStM sorgt offenbar bereits im Vorfeld, bevor es überhaupt überall eingeführt werden kann, für viel Gesprächsstoff.

Besonders im südlichen Teil von Deutschland, wo das NStM größtenteils noch nicht umgesetzt wurde, wird der Einführung viel Kritik entgegen gebracht. V.a. im Bereich der Jugendhilfe ist es für viele Mitarbeiter und Führungskräfte sehr fraglich, inwieweit das NStM überhaupt erforderlich und umsetzbar ist.

Dennoch gibt es zahlreiche Punkte, die den Bedarf einer Veränderung im allgemeinen Verwaltungsaufbau und im speziellen Bereich der Jugendhilfe befürworten und geradezu anregen.

Die Verwaltung im Generellen hat z.B. ein großes Imageproblem. Die Bevölkerung nimmt jegliches Handeln von Behörden als Eingriffs- und Ordnungsverwaltung wahr. Bereits seit mehreren Reformen versucht man, sich gegenüber der Bevölkerung zu öffnen und die Bürger mehr in das kommunale Handeln mit ein zu beziehen. Verwaltungen aller Art sollen sich den veränderten Bedürfnissen der Bürger annehmen und so die Vertrauensbasis und das Image kommunaler Arbeit ins Positive rücken.

Die Kapitel 3.3 und 3.4 stellen den Bedarf einer Veränderung, betrachtet unter den vorgenannten Punkten, näher dar.

### **3.3 Das Jugendamt als „spezielle“ Verwaltungseinheit mit großem Aufgabengebiet**

Das Jugendamt als Organisationseinheit innerhalb der Kommunalverwaltung nimmt in dem Kommunikationsprozess zwischen Staat und Bürger eine ganz besondere Stellung ein.

Auch wenn sich das Jugendamt selbst seit mittlerweile mehreren Jahrzehnten nicht mehr als absolute Kontrollinstanz und Eingriffsbehörde, sondern als Dienstleister sieht, kann man der Presse diesbezüglich viel Kritik entnehmen. U.a. werden die knappe Personalausstattung und die Kompetenz der Mitarbeiter in Frage gestellt.

„Das Jugendamt ist Projektionsfläche für den kostenfreien Volkszorn.<sup>29</sup>“ So drastisch, aber auch realistisch gibt Mörsberger die Meinung der Bevölkerung wieder.

„Bei jedem neuen „Fall“ von Kindesvernachlässigung oder Kindesmisshandlung wird in der Öffentlichkeit kritisch nach einem möglichen Versagen des Jugendamts gefragt.<sup>30</sup>“ Viele Bürger sehen das Jugendamt sogar als reine „Kinderklaubehörde<sup>31</sup>“.

Dass das Jugendamt weitaus mehr leistet, als nur Kinder aus Familien heraus zu nehmen, wird nicht wahrgenommen.

Selbstverständlich nimmt das Jugendamt nach § 8a SGB VIII<sup>32</sup> den Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung wahr und übt im Allgemeinen nach § 6 II S. 2 GG das so genannte Wächteramt des Staates aus, d.h., dass es als staatliche Gemeinschaft über die Betätigung der Eltern zu wachen hat.

Aber allein schon der § 1 III SGB VIII zeigt als übergeordnete Zielsetzung und als Auftrag der Jugendhilfe die Vielfältigkeit und Spannweite der Aufgaben im Jugendamt. Danach sollen v.a. junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung gefördert werden und Benachteiligungen sollen vermieden oder abgebaut werden. Eltern und andere Erziehungsberechtigte sollen bei der Erziehung beraten und unterstützt werden. Kinder und Jugendliche sollen vor Gefahren für ihr Wohl geschützt werden. Des Weiteren soll die Jugendhilfe dazu beitragen, dass eine positive Lebensbedingung für junge Menschen und ihre Familien erhalten oder geschaffen werden kann.

§ 2 SGB VIII konkretisiert diese Zielsetzungen und führt die einzelnen Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe auf. In der Jugendhilfe wird zwischen Leistungen (§ 2 II SGB VIII) und anderen Aufgaben (§ 2 III SGB VIII) unterschieden.

---

<sup>29</sup> Thomas Mörsberger, „Was kann vom Jugendamt erwartet werden? Was hilft gefährdeten Kindern wirklich?“, in SPI des SOS-Kinderdorf e.V. (Hg.), Jugendämter zwischen Hilfe und Kontrolle, München, 2002, S. 34 und S. 35

<sup>30</sup> Das Jugendamt, Zeitschrift für Jugendhilfe und Familienrecht, 11/2007, S. 509, Prof. Dr. Joachim Merchel: Jugendamt und Organisationskultur: Gegen eine Vernachlässigung des Organisationskulturellen in der öffentlichen Jugendhilfe, 80. Jahrgang, ISSN 003-2336, Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht

<sup>31</sup> Das Jugendamt, 11/2007, S. 509

<sup>32</sup> SGB VIII = KJHG

### 3.4 Konfliktsituation

Aufgrund der Sonderstellung des Jugendamts, bzw. der Jugendhilfe, ist es für viele Beteiligte daher fraglich, inwiefern die Einführung des NStMs mit all seinen marktwirtschaftlich orientierten Zielsetzungen in das Aufgabengebiet der Jugendhilfe überhaupt möglich sein wird.

Es wird v.a. befürchtet, dass man die Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe zu sehr unter dem Punkt der Effizienz und Effektivität betrachtet. Demnach würde es zu einer Konfliktsituation zwischen „pädagogischen Ansprüchen der Jugendhilfe und betriebswirtschaftlichen Strategien der Neuen Steuerung<sup>33</sup>“ kommen.

Auch der Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern (heute: Kommunalverband für Jugend und Soziales, KVJS) sieht einen Widerspruch zwischen „Ethik und Monetik<sup>34</sup>“ in der sozialen Arbeit.

Gerade der Bereich der Jugendhilfe ist sehr kostenintensiv. Dieser Aspekt bringt zwei mögliche Tendenzen mit sich: zum Einen könnte gerade dies als Grund und Ansporn betrachtet werden, an der wirtschaftlichen Stellung der Jugendhilfe einige Verbesserungsmaßnahmen vorzunehmen, zum Anderen kann die finanzielle Lage aber auch als Hinderungsgrund gesehen werden. Denn die Ausgaben in der Jugendhilfe sind nicht umsonst so hoch. Es geht hier um die gesetzlich vorgesehene Bereitstellung von finanziellen Mitteln für Kinder, Jugendliche und deren Familien, die ohne diese Hilfen nicht die Chance auf ein „normales“ Leben hätten. Es betrifft schlicht das Leben von Menschen.

Diese Leben, die früher oder später als „Fall“ auf dem Schreibtisch landen, lassen sich aber nicht durch irgendwelche politischen und finanziellen Vorgaben beeinflussen. Und jeder „Fall“, jede Person, hat eine andere Geschichte und benötigt ein anderes spezielles Hilfeangebot im Rahmen der Jugendhilfe. Es wird einem Mitarbeiter der Jugendhilfe daher nie im Voraus möglich sein, die Höhe der Kosten der benötigten Hilfemaßnahmen festzulegen. Demnach kann es zu keiner wirtschaftlichen Kontrolle kommen, ohne dass bisherige Vorgehensweisen und

---

<sup>33</sup> Dietrich Jenner, Abschlussarbeit, Februar 2002, Fachhochschule Nordostniedersachsen

<sup>34</sup> Günter Humpe-Waßmuth, Duisburg, S. 85

Arbeitseinstellungen sowie die organisatorische Struktur der Jugendhilfe enorm verändert werden müsste.

Im Zusammenhang mit dem NStM wurde in einigen Diskussionsrunden und -foren deshalb gar vom „Verschwinden der Jugendämter“<sup>35</sup> oder vom „Ende einer Institution“<sup>36</sup> geredet.

Ob es soweit kommen wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch äußerst fraglich, zumal das NStM größtenteils in den Jugendämtern von Baden-Württemberg noch nicht eingeführt wurde und größere Erfahrungsberichte im Land noch nicht vorliegen.

Fest steht aber, dass man tatsächlich die Beziehung zwischen den Leistungsempfängern und der Jugendhilfe-Verwaltung unter dem Aspekt der Konfliktsituation betrachten muss.

In keinem anderen Bereich der Verwaltung steht der Mensch als Adressat so im Mittelpunkt wie im sozialen Arbeitsfeld. Als zukünftiger Produktempfänger (und nicht mehr als Adressat von Leistungen und Aufgaben) ist es daher wichtig zu ergründen, inwieweit das Kind, der Jugendliche, die Verwandten, o.ä. betroffene Personen von den Auswirkungen des NStMs betroffen sein werden.

In den folgenden Kapiteln wird daher zunächst verstärkt auf die wesentliche und zentrale Änderung im Bereich der Aufgabenverwaltung eingegangen – die Einführung der Produkte. Nachdem die Implementierung definiert und erläutert wurde, wird nochmals hinter diesem Hintergrund die Konfliktsituation zwischen Sozialer Arbeit und dem NStM kritisch analysiert werden.

Danach soll erkennbar sein, ob das NStM als Chance zur Verbesserung gesehen werden kann oder im Bereich der Jugendhilfe so vielleicht gar nicht realisierbar ist.

---

<sup>35</sup> Reinhard Liebig, S. 9, 2. Absatz, nach Jordan/Reismann (1998, S. 123 ff.); Müller (1997a) und die Beiträge zum Themenschwerpunkt in Forum Erziehungshilfen 2/1997

<sup>36</sup> Reinhard Liebig, S. 9, 2. Absatz, nach Corsa (1997b); Doenst (1997a)

## 4 Die Produkte

Die Einführung von Produkten ist Voraussetzung für die outputorientierte Steuerung und für die Bildung von Produktbeschreibungen.

Outputorientierte Steuerung bedeutet, dass „die Planung, die Durchführung und die Kontrolle strikt an den beabsichtigten und tatsächlichen Ergebnissen<sup>37</sup>“ ausgerichtet wird. Die Produkte nehmen somit eine zentrale und wesentliche Rolle bei Fachplanungen, Steuerungsmaßnahmen und Kritik ein.

### 4.1 Definition von Produkten

Unter Produkten versteht man zunächst die Leistungen des Verwaltungshandelns, die in allen Bereichen der Verwaltung erbracht werden und der Erfüllung der übertragenen Aufgaben und Ziele dienen.

Ein Produkt ist ferner eine „Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die von Stellen außerhalb des jeweils betrachteten Fachbereichs (innerhalb oder außerhalb der Verwaltung) benötigt werden.“<sup>38</sup>

Zu jedem Produkt werden verschiedene Informationen gesammelt und dargestellt. Die wesentlichen Produktinformationen bestehen aus der eigentlichen Produktbeschreibung, einer festgelegten Leistungsmenge, der Bearbeitungszeit, sowie Grund- und Kennzahlen.

### 4.2 Bedeutung der Produkte für die Verwaltung

Als Dienstleister hat sich die Verwaltung stets zu fragen, „ob für die Bürgerinnen und Bürger das Richtige getan wird, welche Ziele verfolgt werden und in

---

<sup>37</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, „Aufgaben und Produkte der Gemeinden und Kreise in den Bereichen Soziales, Jugend, Sport, Gesundheit und Lastenausgleich“, S. 7

<sup>38</sup> KGSt-Bericht Nr. 8/1994, Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten – Produkte als ein Kernbegriff des NSM – Organisation des Prozesses der Produktentwicklung – Praxisbeispiele, Köln 1994

welchem Maße sie erreicht werde, ob die Qualität der Arbeit stimmt, wie hoch die Kosten der Arbeit sind, etc.<sup>39</sup>“

Das Zentrum dieser Fragen bilden die Produkte, die die Aufgaben als bisherigen Orientierungs- und Bezugspunkt ersetzen werden.

Das Produkt wird dadurch zur neuen Grundlage für nahezu alle Informations- und Entscheidungsprozesse.

Produkte werden in den jeweiligen Fachbereichen, denen die Produkte angehören, bzw. in enger Abstimmung mit den Fachbereichen, definiert.

Neben der internen Akzeptanz bedürfen die Produkte auch der Anerkennung durch die externen Kunden, da sie die „Schnittstelle zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung“<sup>40</sup> bilden und „daher auch über Erfolg oder Misserfolg sowie über das Ausmaß an Bürgerzufriedenheit“<sup>41</sup> entscheiden.

Als Ziel des NStMs ist daher nicht nur die Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf die Leistungen, sondern v.a. auf die Wirkung und Nachhaltigkeit von Verwaltungstätigkeiten, die bei den Bürgern ankommt, zu formulieren.

Mit Hilfe von gesammelten Produktinformationen, insbesondere den Kennzahlen, die zu jedem Produkt erstellt werden, lässt sich konkret erkennen, wie sich das Produkt ‚vermarktet‘, bzw. in welchem Umfang es von den Bürgern angenommen wird. Durch Vergleiche mit Vorjahreswerten und Kennzahlen anderer kommunalen Einrichtungen wird es der Kommune dadurch sogar ermöglicht, den eigenen Stand zu ermitteln.

### 4.3 Funktion und Aufbau der Produkte

Bisher sagt der Haushaltsplan nur aus, wie viel Geld die jeweilige Haushaltsstelle ausgeben darf, trifft aber keine präzisen Regelungen, in welcher Höhe finanzielle

---

<sup>39</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 9

<sup>40</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 9

<sup>41</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 9



Mittel für die einzelnen Leistungen (=Produkte) dieser Haushaltsstelle tatsächlich zur Verfügung stehen.

Das NStM sieht hier grundsätzliche Änderungen vor. Mit Hilfe der Produkteinführung soll es gelingen, von der strikten Ausrichtung der finanziellen Steuerung auf den Ressourceninput hin zu der aktiven Leistungsseite (=Output) zu gelangen.

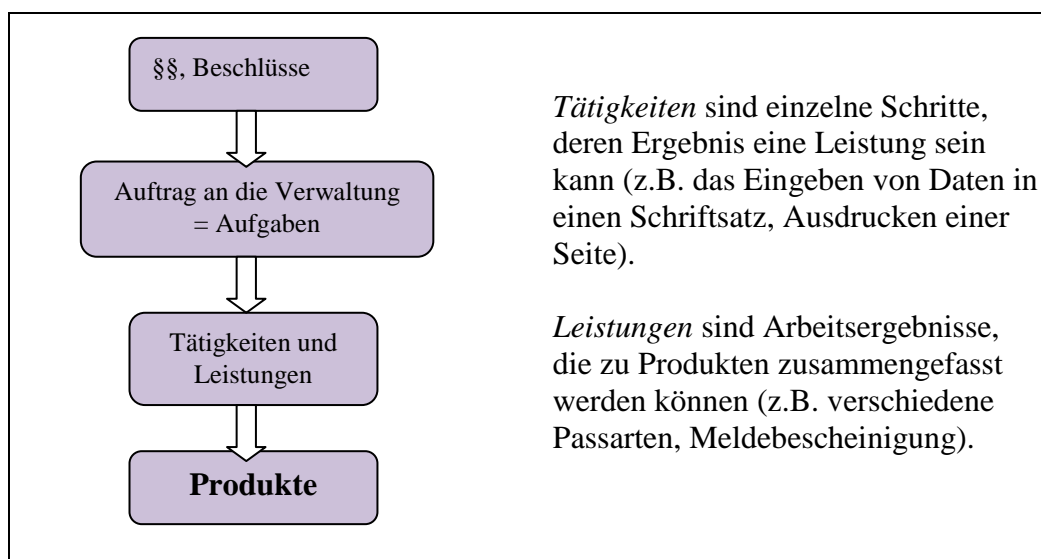
Durch die Ausrichtung auf das Produkt kommt es zugleich zu einer Orientierung am Markt.

Durch die Kosten- und Leistungsrechnung im neuen Haushaltswesen wird es möglich, den bei der Erstellung des Produktes beteiligten Stellen die anfallenden Kosten gerecht zuzuordnen. Das Produkt wird zum Kostenträger im betriebswirtschaftlichen Sinn.

Die so gewonnene Kostentransparenz ermöglicht operatives und strategisches Controlling, d.h. steuernde Eingriffe auf unterschiedlichen Ebenen des Leistungsprozesses.

Dies ist das entscheidende neue Instrument aus der Privatwirtschaft. Die Einführung von Produkten und die Transparenz der Kosten sind die innovativen Bestandteile des NStMs und lassen bisherige Reformen weit hinter sich zurück.

Abbildung Nr. 1: Produkte entstehen aus Tätigkeiten und Leistungen:

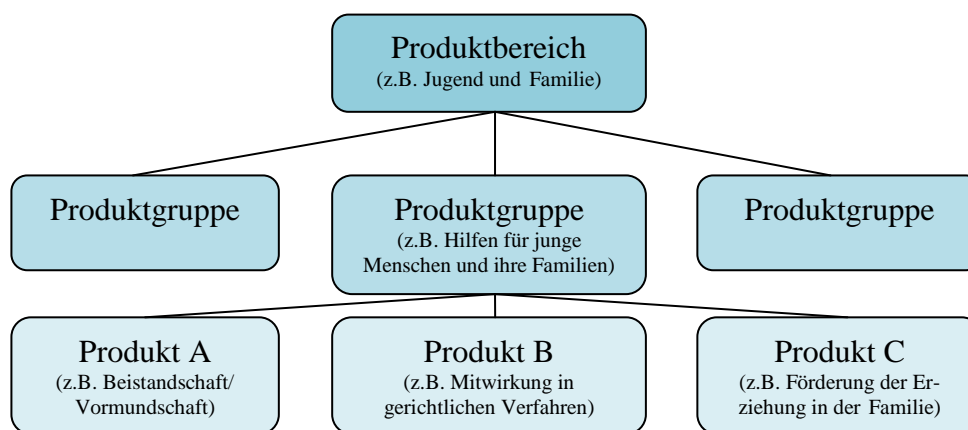


„Die Grundlage für die Bereitstellung von Produkten durch die Kommunalverwaltung sind die politisch, vor allem durch Gesetze und Ratsbeschlüsse, bestimmten Aufgaben und die damit verbundenen Ziele. Sie bilden den Auftrag für die Art, den Umfang und die Qualität der Produkte.“<sup>42</sup>

Bevor das NStM mit der Einführung von Produkten umgesetzt werden kann, ist es daher für die Verwaltungen sehr wichtig, sich über die festgelegten Aufgaben, die eigenen Zielsetzungen und die daraus resultierenden Dienstleistungen im Klaren zu sein.

Für die einzelnen Fachbereiche ist es wichtig zu wissen, welche Leistungen in ihrem Bereich anfallen, um die Zusammenstellung ihrer Produkte vornehmen zu können. Die dabei entstehende Produktpalette kann aber immer noch sehr vielfältig und unübersichtlich sein. Deshalb können die Produkte, wie die folgende Grafik verdeutlicht, in Produktgruppen, Produktbereichen und Produktplänen weiter zusammen gefasst werden.

Abbildung Nr. 2: Produkthierarchie:



In einer *Produktgruppe* werden diejenigen Produkte zusammengefasst, die sich ähnlich sind.

---

<sup>42</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995

Entsprechend werden in einem Produktbereich passende Produktgruppen vereint. Im Bereich der Jugendhilfe werden die einzelnen *Produkte* Beistandschaft/Vormundschaft, Förderung der Erziehung in der Familie, Einrichtungen für Hilfen für junge Menschen und ihre Familien usw. in der Produktgruppe ‚Hilfen für junge Menschen und ihre Familien‘ zusammengefasst. Diese Produktgruppe lässt sich wiederum dem *Produktbereich* ‚Jugend und Familie‘ zuordnen.

Nachdem die Produkte selbst eine hohe Informationsfülle haben, bietet sich diese übergeordnete Zusammenfassung der Produkte an, gezielte Informationen zu verdichten und für bestimmte Zwecke (routinemäßige Durchsicht, Verabschiedung des jährlichen Haushaltplans, ...) zu verwenden.

#### **4.4 Produktarten**

Es gibt verschiedene Arten von Produkten, die nach ihrer Leistungsbeziehung (extern oder intern) unterschieden werden können.

Für die Definition von Produkten und der Aufstellung der Produktpläne ist es nicht nur von Belang, wie viele Produkte ein Amt aufnehmen möchte, sondern aus steuerungsrelevanten Gründen ist es auch wichtig zu wissen, um welche Art von Produkt es sich handelt.

##### *Kommunale Produkte:*

Hierbei handelt es sich vorrangig um die externen Produkte der Verwaltung. Die Produkte richten sich dabei ganz klar an die Bürger bzw. sonstige externe Kunden und Institutionen. Die kommunalen Produkte decken einen Bedarf, der außerhalb der Verwaltung besteht.

Die meisten Produkte der Jugendhilfe sind hier anzusiedeln.

*Verwaltungsinterne Serviceleistungen und Serviceprodukte:*

Bei den verwaltungsinternen Produkten handelt es sich um „Produkte, die einen Bedarf innerhalb der Verwaltung decken. Typische Beispiele sind hierfür die Produkte der sogenannten Querschnittsbereiche Organisation, Personal, Technikunterstützte Informationsverarbeitung und Finanzen (...)“<sup>43</sup>.

*Leistungen der Steuerung und Steuerungsunterstützung:*

Die Steuerungsunterstützung hat es sich u.a. zur Aufgabe gemacht, Organisationsanalysen für die Verwaltung zu machen.

*Fachbereichsinterne Produkte:*

Das Produkt verlässt, ähnlich wie bei den ‚gesamtverwaltungsinternen‘ Leistungen, nicht die Räume der jeweiligen Verwaltung. V.a. in den Bereichen der Fachplanung, der Steuerung und der Verwaltung eines Fachbereichs kann es zu solchen internen Produkten kommen.

Diese fachbereichsinternen Produkte können in den Produktkatalog mit aufgenommen werden oder nur in der Kostenstellenrechnung entsprechend berücksichtigt werden.

---

<sup>43</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995

## 5 Die Produktbeschreibungen

Damit die Verwaltung zielgerichtet steuern kann, bedarf es eines Instrumentariums, das alle Informationen über ihre Leistungen übersichtlich darstellt. Diese Aufgabe werden die Produktbeschreibungen übernehmen.

Für jede Tätigkeit der Leistung, bzw. für jede Gruppe von Leistungen gibt es solch eine Produktbeschreibung.

Im Produktplan werden dann von allen Aufgabenbereichen die Produktbeschreibungen, die immer nach dem gleichen Schema erstellt werden, aufgeführt.

Diese Einheitlichkeit gewährleistet, dass interkommunale Vergleiche über den Leistungsumfang, die Zweckmäßigkeit der Leistung und über die Kosten des jeweiligen Produktes, ermöglicht werden.

Produktbeschreibungen gelten weiterhin auch als Basis für Vergaben und Wettbewerbe.

### 5.1 Aufbau von Produktbeschreibungen<sup>44</sup>

Produktbeschreibungen sollten einen Mindestinhalt enthalten. Dieser besteht aus einer Kurzbeschreibung, der Auftragsgrundlage, der Zielgruppe und den Zielen, dem Leistungsumfang, Aussagen zu den Finanzen und dem Budget und letztlich den Daten zur Quantität, Qualität und Zielerreichung.

Im **Tenor** jeder Produktbeschreibung wird das Produkt beziffert. Es erfolgt eine Zuordnung in die Produktgruppe sowie den übergeordneten Produktbereich und die Verantwortlichkeit wird festgelegt.

---

<sup>44</sup> Nach den Vorgaben der KGSt

*Produkt:*

„Jedes Produkt erhält eine aussagekräftige Bezeichnung und zur informationstechnischen Verarbeitung eine Ziffer.“<sup>45</sup>

*Produktgruppe:*

„Eine Produktgruppe vereinigt Produkte, die aus Bürgersicht und/oder aus politisch-strategischer Sicht eng zusammenhängen. Jedes Produkt ist eindeutig einer und nur einer Produktgruppe zuzuordnen.“<sup>46</sup> Diese strikte Zuordnung in eine Produktgruppe ist wichtig für die Zuordnung der Kosten, die das Produkt verursacht.

*Produktbereich:*

„Produktbereiche sind die höchste Aggregationsstufe von Steuerungsinformation.“<sup>47</sup> Jede Produktgruppe gehört zu einem Produktbereich. Unter dem Produktbereich versteht man das jeweilige Amt, bzw. die jeweilige Abteilung, in der das Produkt erstellt wird. Beispielsweise könnte dies bei einer Gewerbeangelegenheit das Bürgerbüro oder das Gewerbeamt sein, bei einem Antrag zu einer Einrichtung einer Beistandschaft ist der Produktbereich die Abteilung BPV.

*Verantwortlich:*

„Für jedes Produkt ist zu benennen, welche Organisationseinheit im Fachbereich für die Erreichung der Leistungs- und Finanzziele verantwortlich ist.“<sup>48</sup> Produktverantwortlicher ist im Normalfall der Abteilungs-, Amts- oder Teamleiter. Es können aber auch ganz konkret einzelne Mitarbeiter benannt werden. In jedem Fachbereich sollte sogar nach Möglichkeit, die Verantwortung ‚nach unten‘ delegiert werden.

---

<sup>45</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 15

<sup>46</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 15

<sup>47</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 14

<sup>48</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 14

Wird das Produkt durch Dritte, folglich externen Anbietern, im Auftrag der Verwaltung erbracht, so ist diese Verantwortlichkeit ebenfalls festzulegen und zu benennen.

Der Produktverantwortliche „soll auch auf alle dafür benötigten Ressourcen Einfluss haben<sup>49</sup>“ und hat u.a. die Aufgabe, eine detaillierte Ertrags- und Kostenbetrachtung im Sinne der Kostenleistungsrechnung zu erstellen.

Der zweite Teil besteht aus der **eigentlichen Produktbeschreibung** und beinhaltet eine Kurzbeschreibung, die Auftragsgrundlage, die Zielgruppe und das Ziel.

*Kurzbeschreibung:*

„Die wesentlichen Merkmale des Produktes sind allgemeinverständlich darzustellen.<sup>50</sup>“ Zunächst soll noch nicht auf detaillierte Tätigkeiten eingegangen werden.

*Auftragsgrundlage:*

„Für jedes Produkt sind die gesetzlichen Grundlagen und/oder die maßgeblichen politischen Beschlüsse aufzuführen. Dies regt eine fortwährende Überprüfung an, ob die Auftragsgrundlage unverändert gültig bzw. sachgerecht ist.<sup>51</sup>“

*Zielgruppe:*

„Die Zielgruppe jedes Produktes sollte so genau wie möglich bestimmt werden. Im Bereich Soziales, Jugend, Sport und Gesundheit geschieht dies häufig durch sozialstrukturelle Merkmale (Alter, Geschlecht, Nationalität, etc.). Auf diese Weise kann die geplante Zielgruppe später mit den tatsächlichen Abnehmern verglichen werden.<sup>52</sup>“

---

<sup>49</sup> Erwin Jordan/Hendrik Reismann: Qualitätssicherung und Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe, in: Soziale Praxis, Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Heft 19, 1998, S. 71

<sup>50</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 15

<sup>51</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 15

<sup>52</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 16

Allgemeine Formulierungen wie ‚Bürgerinnen und Bürger‘ sollten vermieden werden, da sie zu unbestimmt sind.

*Ziele:*

„Für jedes Produkt sind die damit verbundenen Ziele zu nennen. Wichtig ist, dass dies so konkret geschieht, dass die Ziele unmittelbar handlungsleitend, dass sie durch die Verwaltung beeinflussbar und schließlich messbar sind.“<sup>53</sup>

Die Ziele und die daraus resultierenden Kennzahlen sollten quantitative wie auch qualitative Gesichtspunkte und Merkmale der Bürgerzufriedenheit, bzw. der Zufriedenheit der Produktempfänger, beinhalten.

Für jedes Ziel sollen eigene Kennzahlen entwickelt werden.

Der dritte Teil der Produktbeschreibung beinhaltet den **Leistungsumfang**.

*Leistungsumfang:*

„Für jedes Produkt ist Umfang (z.B. in Form von Fallzahlen, Dienstleistungsstunden) zu bestimmen, in dem das Produkt erbracht wird.“<sup>54</sup>

Der Leistungsumfang beschreibt den Umfang der Ergebnisse der Tätigkeiten.

„Auf diese Weise wird ein erster Einblick in die Ergebnisdaten des Produktes geliefert. Zugleich wird damit die zentrale Bezugsgröße zur Differenzierung von Finanz- und Budgetinformationen sowie von anderen Kennzahlen definiert.“<sup>55</sup>

V.a. Vergleiche über die Entwicklung von Monats-, Quartals- oder Jahresdaten mit den vorangegangenen Jahren können sehr aussagekräftig sein.

---

<sup>53</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 16

<sup>54</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 16

<sup>55</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 16



Der nächste Abschnitt der Produktbeschreibung beschäftigt sich mit der **finanziellen Seite** und trifft Aussagen zu den Ausgaben, den Einnahmen und einem eventuellen Defizit.

*Finanzen:*

„Die Finanzdaten beginnen mit einer Zuordnung der Produktkosten und den Produkterlösen zu den Unterabschnitten des Haushalts. Damit wird die notwendige Schnittstelle zur Haushaltsplanung und zum Haushaltsvollzug definiert. Insgesamt müssen die finanzwirtschaftlichen Kennzahlen abhängig vom örtlichen Stand des Finanzmanagements bzw. der Budgetierung ausgewiesen werden. Bisher sind weit überwiegend lediglich die Ausgaben und die Einnahmen bekannt.<sup>56</sup>“

Ziel ist eine umfassende Kostentransparenz.

Das Merkmal Defizit bzw. Überschuss soll als „wesentliche Bezugsgröße des festgelegten und einzuhaltenden Budgets<sup>57</sup>“ dienen.

Der folgende Abschnitt der Produktbeschreibung hat weitere **Daten zur Quantität, Qualität und Zielerreichung** zum Inhalt. Hier werden sämtliche Fall- und Kennzahlen definiert.

*Daten zur Quantität, Qualität und Zielerreichung:*

Diese Daten dienen u.a. zur Abschätzung der Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit. „Die Informationen sollen Anlässe zu Fragen und Reflexionen bieten und erste Anhaltspunkte zu ihrer Beantwortung geben. Absolute Zahlen, wie z.B. die Zahl der Hilfeempfänger o.ä. sind örtlich im Soll-/Ist-Vergleich und im Zeitverlauf der letzten Jahre interpretierbar.<sup>58</sup>“

Interkommunal vergleichbar, also unabhängig von den örtlichen Verhältnissen, können jedoch nur Verhältniszahlen sein. Darunter fallen

---

<sup>56</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 16

<sup>57</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 17

<sup>58</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 17

die Zahl der Beratungsstunden pro Fall, die Kosten pro Fall, die Kosten je Fall pro Hilfeempfänger, ....

Je mehr dieser Verhältniszahlen definiert werden, desto größer wird die Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen sein.

Der letzte Teil der Produktbeschreibung enthält eventuell notwendige **Erläuterungen** zum Produkt.

*Erläuterungen:*

Es sollen jedoch nur solche Erläuterungen aufgeführt werden, „die im Rahmen des Berichtswesens unerlässlich zur Einschätzung der zuvor aufgeführten Informationen sind<sup>59</sup>“.

---

<sup>59</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 18

**5.2 Beispiel einer Produktbeschreibung** (Abbildung Nr. 3)

Produkt	
Produktgruppe	Produktbereich
Produktverantwortlicher	

**Produktbeschreibung:**

Kurzbeschreibung
Auftragsgrundlage
Zielgruppe
Ziel

**Leistungsumfang:**

...
-----

**Finanzen, Budget:**

Einzelplan, Unterabschnitt	Jahr x	Jahr y	Jahr z
Ausgaben insgesamt			
Davon für			
...			
Einnahmen			
...			
Überschuss/Zuschuss			
...			
Investitionen			
...			

**Daten zur Quantität, Qualität und Zielerreichung:**

...
-----

**Erläuterungen:**

...
-----

### **5.3 Der Weg zur Produktbeschreibung im Bereich Beistandschaften, Pflegschaften, Vormundschaften<sup>60</sup>**

Wie bereits mehrmals erwähnt wurde, bilden die Produkte selbst die Grundlage für die Produktbeschreibungen.

Um jedoch Produkte genau definieren zu können, muss man sich darüber bewusst sein, welche Aufgaben man tatsächlich erbringen möchte bzw. muss und was man alles an Leistungen anbieten will.

Im Folgenden werden die Hauptaufgaben im Bereich BPV kurz dargestellt. Fortan wird anhand des Beispiels Beistandschaften/Vormundschaften eine mögliche Produktbeschreibung aufgeführt werden.

### **5.4 Konkrete Aufgaben im Bereich BPV**

Die Aufgabenvielfalt in der Jugendhilfe bestimmt sich nicht nur nach den Richtlinien des SGB VIII und BGB, sondern reicht weit über die gesetzliche Materie hinaus. Allgemein lässt sich als übergeordnete Aufgabe entsprechend dem SGB VIII festlegen, dass das Jugendamt junge Menschen in ihrer Entwicklung fördern soll und den Kindern und Jugendlichen sowie deren Eltern dabei Hilfe anbietet.

Um spezielle und individuelle Hilfen anbieten zu können, ist das Jugendamt in mehrere Aufgabengebiete untergliedert. Neben dem Bereich der BPV gibt es auch noch die Wirtschaftliche Jugendhilfe, die Unterhaltsvorschusskasse, den Allgemeinen Sozialen Dienst, Jugend- und Drogenberatungsstellen, Stellen für ambulante Eingliederungshilfen und erzieherische Hilfen sowie der Kindertagesbetreuung, welche aber nicht Gegenstand dieser Diplom-Arbeit sind und daher auch nicht näher erklärt werden.

#### *Beistandschaft:*

Die Beistandschaft ist in den §§ 1712 ff. BGB geregelt. Es handelt sich hier um eine besondere Form der gesetzlichen Vertretung. Die grundlegenden Aufgaben

---

<sup>60</sup> Beistandschaften, Pflegschaften, Vormundschaften: folglich BPV abgekürzt

einer Beistandschaft sind die Feststellung der Vaterschaft und die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen (§§ 1712 I Nr. 1 und Nr. 2, II BGB).

Die frühere Amtspflegschaft mit einem wesentlich weiter gehenden Wirkungskreis ist im Zuge der Kindschaftsreform im Jahr 1998 weggefallen und wird nun durch die Beistandschaft ersetzt.

Die Mutter, bzw. der Elternteil, bei dem das Kind lebt oder der die alleinige elterliche Sorge hat, kann freiwillig beim Jugendamt eine Beistandschaft beantragen, die z.B. die Vaterschaftsfeststellung als Bestandteil ihres Aufgabenspektrums beinhaltet.

„Die Beistandschaft tritt unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Kindes ein. Voraussetzung ist allerdings, dass das Kind minderjährig ist und seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat.“<sup>61</sup>

Gemäß § 1714 BGB tritt die Beistandschaft ein, sobald ein schriftlicher Antrag beim Jugendamt vorliegt. Der Elternteil, der den Antrag stellt, kann die Beistandschaft nur auf bestimmte Aufgaben beschränken. Eine Einschränkung oder gar Beendigung der Beistandschaft ist grundsätzlich jederzeit möglich und obliegt allein der Entscheidung des Antragstellers.

Der Antrag zur Einführung einer Beistandschaft kann auch schon vor Geburt des Kindes gemacht werden.

„Innerhalb seines Aufgabenkreises vertritt der Beistand das Kind und kann im Namen des Kindes außergerichtlich und vor Gericht tätig werden.“<sup>62</sup> Der Elternteil wird dadurch aber nicht in seiner Wahrnehmung und Ausführung der elterlichen Sorge eingeschränkt. Lediglich „um zu verhindern, dass in einem Prozess durch den Elternteil einerseits und durch den Beistand andererseits widersprüchliche Erklärungen abgegeben werden, hat in einem von dem Beistand geführten Rechtsstreit über die Vaterschaftsfeststellung oder den Kindesunterhalt der Beistand den Vorrang.“<sup>63</sup>

Die Beistandschaft endet nur dann, wenn der Antragsteller dies schriftlich erklärt, wenn das Kind das 18. Lebensjahr vollendet hat oder der Antragsteller nicht mehr die Antragsvoraussetzungen erfüllt (§§ 1716 S.2, 1918 III BGB).

---

<sup>61</sup> <http://www.bmfsfj.de/Publikationen/beistandschaft/root.html>, Punkt 4

<sup>62</sup> <http://www.bmfsfj.de/Publikationen/beistandschaft/root.html>, Punkt 7

<sup>63</sup> <http://www.bmfsfj.de/Publikationen/beistandschaft/root.html>, Punkt 7

*Vormundschaft:*

Nach den §§ 1773 ff. BGB ist eine Vormundschaft dann notwendig, wenn sonst keine andere Person die elterliche Sorge wahrnehmen kann oder wahrnehmen darf.

Solange ein Kind noch nicht 18 Jahre alt und somit noch minderjährig ist, bedarf es einer Person, die die Verantwortung und rechtliche Vertretung für das Kind übernimmt. Zunächst einmal ist dies die Pflicht und das Recht der Eltern. Es kann aber durchaus sein, dass die Eltern nicht in der Lage sind, diese Aufgabe wahrzunehmen. Die Gründe hierfür sind sehr vielfältig: „manchmal sind die Eltern sehr krank und müssen [daher] die Verantwortung für ihr Kind abgeben<sup>64</sup>“. Oder Eltern kümmern sich nicht genügend um ihr Kind und vernachlässigen es. Immer wieder gibt es auch Fälle, in denen Kinder von den eigenen Eltern oder Elternteilen misshandelt werden.

Ein weiterer Grund für die Notwendigkeit einer Vormundschaft kann der „Tod der gemeinsam sorgeberechtigten Eltern bzw. des allein sorgeberechtigten Elternteils<sup>65</sup>“ sein.

Ferner bedarf es für ein minderjähriges Kind einen Vormund, wenn dessen Mutter das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und demnach selbst noch minderjährig ist.

In anderen Fällen kann es sein, dass das Familiengericht den Eltern die elterliche Sorge nach § 1626a BGB vollständig entzieht und das Kind sogar bei entsprechender Notwendigkeit in eine Pflegefamilie oder ein Heim kommt.

Weiterhin bestimmt dann das Gericht, dass ein Vormund zu bestellen ist und mit der Wahrnehmung der elterlichen Pflichten beauftragt wird.

Anstelle der Eltern nimmt er die Personensorge und die Vermögenssorge seines Mündels wahr. Zum Vormund können neben Verwandten und einzelnen Personen auch so genannte Vormundschaftsvereine oder das Jugendamt werden.

---

<sup>64</sup> [http://diebeteiligung.de/pdf/vormund\\_deutsch.pdf](http://diebeteiligung.de/pdf/vormund_deutsch.pdf)

<sup>65</sup> [http://www.landkreis-esslingen.de/servlet/PB/menu/1224790\\_11/index.html#weitereVormundschaften](http://www.landkreis-esslingen.de/servlet/PB/menu/1224790_11/index.html#weitereVormundschaften)

*Pflegschaft:*

Die Pflegschaft ist in den §§ 1909 ff. BGB geregelt.

Entzieht das Familiengericht einem Elternteil oder beiden Elternteilen nur teilweise die elterliche Sorge, wie z.B. das Aufenthaltsbestimmungsrecht, so bedarf es der Bestimmung eines Ergänzungspflegers. Die Vertretungsbefugnis des minderjährigen Kindes oder des minderjährigen Jugendlichen übt er ergänzend zu den Eltern, die den restlichen Teil der elterlichen Sorge weiterhin wahrnehmen, aus.

Eine Pflegschaft durch das Jugendamt wird dann eingerichtet, wenn keine geeignete Person, wie z.B. Verwandte oder einen Rechtsanwalt, zur Verfügung steht.

Die Pflegschaft kann für folgende Wirkungskreise angeordnet werden<sup>66</sup>:

- Anfechtung der Vaterschaft
- Ausübung des Aufenthaltsbestimmungsrechts
- Regelung von vermögensrechtlichen Angelegenheiten
- Abschluss eines Vertrages an dem auch die Eltern beteiligt sind
- Zustimmung zu medizinischen Eingriffen und Behandlungen.

Nachdem die einzelnen Aufgaben im Bereich BPV erläutert wurden, folgt nun eine beispielhafte Produktbeschreibung, welche (in Anlehnung an die KGSt) in Eigenarbeit erstellt wurde.

---

<sup>66</sup> [http://www.landkreis-esslingen.de/servlet/PB/1224790\\_11/index.html#weiterePflegschaften](http://www.landkreis-esslingen.de/servlet/PB/1224790_11/index.html#weiterePflegschaften)

## 5.5 Beispiel der Produktbeschreibung

### Beistandschaft/Vormundschaft (Abbildung Nr. 4)

Produkt 36.30.05 Beistandschaft/Amtsvormundschaft	
Produktgruppe 36.30 Hilfen für junge Menschen und ihre Familien	Produktbereich 36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
Produktverantwortlicher Frau / Herr Mustermann	

#### Produktbeschreibung:

##### Kurzbeschreibung

##### Beistandschaft:

Die Beistandschaft umfasst alle Tätigkeiten, die gem. § 1712 BGB für die Feststellung der Vaterschaft und der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen erforderlich sind. Sie tritt mit Antrag des allein Sorgeberechtigten oder des Elternteils, in dessen Obhut sich das minderjährige Kind befindet, ein.

##### Beratung:

- a) Anspruchsberechtigte nach § 18 SGB VIII haben Anspruch auf Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge einschließlich der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen für das Kind und die Mutter nach § 1615 I BGB.
- b) Nach § 52 a SGB VIII hat das Jugendamt unverzüglich nach der Geburt eines Kindes der Mutter, sofern diese nicht mit dem Vater des Kindes verheiratet ist, Beratung und Unterstützung anzubieten.
- c) Eine Beratung kann auch ohne bestehende Beistandschaft, neben oder zusätzlich zu einer Beistandschaft erfolgen, wenn Angelegenheiten betroffen sind, die nicht durch das Aufgabenfeld der bestehenden Beistandschaft abgedeckt werden.

##### Beurkundungen:

Entsprechend der §§ 59,60 SGB VIII werden Beurkundungen vorgenommen. Weitere Tätigkeiten sind das Erteilen von vollstreckbaren Unterhaltstiteln und Titelumschreibungen sowie das Ausstellen von Negativbescheinigungen und Führen des Sorgeregisters.

##### Amtsvormundschaft/Pflegschaft:

Die vom Familiengericht angeordnete Amtsvormundschaft nach §§ 1773 ff. BGB umfasst die Beratung, Unterstützung, Begleitung, Betreuung und gesetzliche Vertretung (in Ergänzung oder anstelle eines oder beider Elternteile) des Kindes. Die Pflegschaft nach §§ 1909 ff. BGB hat einen beschränkten Wirkungskreis aus der elterlichen Sorge.

Auftragsgrundlage	siehe Kurzbeschreibung, Pflichtaufgaben, SGB VIII, BGB
Zielgruppe	Kinder, Jugendliche, junge Volljährige und ihre Familien
Ziel	Feststellung der Vaterschaft, Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen, Informationsangebote, Beratung und Unterstützung, Sicherung von Rechtspositionen, Ausübung der elterlichen Sorge im Interesse des Kindes



**Leistungsumfang:****Beistandschaft:**

Feststellung der Vaterschaft, Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen, Zwangsvollstreckungen gegen Unterhaltspflichtige

**Beratung:**

Beratung und Unterstützung in den oben genannten Lebensbereichen, Vermittlung zu spezielleren (Beratungs-)Stellen

**Beurkundung:**

Beurkundungen einschließlich vorhergehender Belehrung, Vaterschaftsanerkennungen, Mutterschaftsanerkennungen, Unterhaltsverpflichtungen, Sorgeerklärungen, Ausfertigung von Urkunden, Erteilung von vollstreckbaren Unterhaltstiteln und Titelumschreibungen, Ausstellung von Negativbescheinigungen, Führen des Sorgeregisters

**Amtsvormundschaft/Pflegschaft:**

Personen- und Vermögenssorge, Anfechtung der Vaterschaft, Ausübung des Aufenthaltsbestimmungsrechts, Regelung von vermögensrechtlichen Angelegenheiten, Abschluss eines Vertrages an dem auch die Eltern beteiligt sind, Zustimmung zu medizinischen Eingriffen und Behandlungen

**Finanzen, Budget:**

Einzelplan, Unterabschnitt	Jahr x	Jahr y	Jahr z
Ausgaben insgesamt			
Davon für			
...			
Einnahmen			
...			
Überschuss/Zuschuss			
...			
Investitionen			
...			

**Daten zur Quantität, Qualität und Zielerreichung:**

Durchschnittliche Zahl der Beistandschaften pro Mitarbeiter  
 Durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Beistandschaft  
 Durchschnittliche Produktionskosten pro Beistandschaft  
 Bearbeitungszeit pro Beratung und Unterstützung  
 Bearbeitungszeit pro Beurkundung  
 Kontakt vor Ort pro Amtsvormundschaft  
 Durchschnittlicher Zeitaufwand pro Hilfeplangespräch  
 Wartezeiten der Kundschaft im Jugendamt  
 Öffnungszeiten  
 ...

**Erläuterungen:**

...

## 6 Der Produktplan

Der Produktplan besteht aus Leistungen, den Produkten, den Produktgruppen und den Produktbereichen (*vgl. hierzu Abbildung Nr. 2 Produkthierarchie*).

### 6.1 Das Vorgängermodell Aufgabengliederungsplan und seine Problematik

Die Verwaltungsführungen orientieren sich seit jeher bei der Zusammensetzung und Steuerung ihrer Ämter an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Seither diene als Grundlage hierfür u.a. der Aufgabengliederungsplan der KGSt. In der Verwaltungspraxis merkte man allerdings bald, dass der Aufgabengliederungsplan sehr juristische geprägt war und finanzielle Probleme erzeugte, da er betriebswirtschaftliche Aspekte und Auswirkungen nicht berücksichtigte.

### 6.2 Der flexible Produktplan

Produktpläne führen alle Produkte nach gleichen Schemata auf.

Die KGSt hat schon vor mehreren Jahren einen Produktplan für Baden-Württemberg erstellt und diesen immer wieder an neue Entwicklungen angepasst. Er soll den Verwaltungen „als Leitfaden für die örtliche Definition von Produktplänen“<sup>67</sup> dienen und sicherstellen, dass staatlichen Einrichtungen bei gleichen Produkten die gleiche Produktbeschreibung erstellen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die staatlichen Einrichtungen gleiche Kennzahlen anwenden und dadurch den Wettbewerb fördern. Es könnten dann interkommunale Vergleichsringe und Benchmarking<sup>68</sup>-Studien betrieben werden.

---

<sup>67</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995

<sup>68</sup> Benchmarking: Vergleich der eigenen Position mit denen der Besten

### 6.3 Inhalt des Produktplans

Der Produktplan ist ein komplexes Werk, das alle Tätigkeiten einer Verwaltung erfasst. Er besteht demnach aus Leistungen, Produkten, Produktgruppen und Produktbereichen.

Im Produktplan werden alle Produktbeschreibungen einer Verwaltung aufgeführt. Demnach bildet er „den formalen Bezugspunkt für Kontrakte, die Fachplanungen, das Rechnungs- und Haushaltswesen, das Controlling einschließlich Berichtswesen, das Marketing, etc.“<sup>69</sup>

### 6.4 Der Produktplan Jugend

Beim Produktplan Jugend handelt es sich vielmehr um einen Teilproduktplan. Es ist ein Ausschnitt aus dem gesamten Produktplan der Verwaltung, der sich speziell auf das Gebiet ‚Jugend‘ bezieht.

#### 6.4.1 Bedarfsorientierung, Ansporn und Leistungsgewähr

Der Produktplan Jugend wurde seit seiner Entstehungszeit bereits mehrmals verändert. Durch erste Praxiserfahrungen konnte der Produktplan „sinnvoll auf die Belange der Planung und der Steuerung der Jugendhilfe zugeschnitten“<sup>70</sup> werden. Der Produktplan soll aber nicht nur einfach die verschiedenen Produkte in Form der Produktbeschreibungen zusammenfassen. Selbstverständlich muss jede Produktbeschreibung bereits in sich erkennen lassen, um welche Art von Angebot es sich bei dem jeweiligen Produkt handelt, wie hoch die Kosten sind und wer Anbieter und Empfänger der Leistung ist.

Der Produktplan Jugend ist viel weitgreifender. Durch seinen schlüssigen Aufbau fordert er geradezu, dass jeder Träger der öffentlichen Jugendhilfe der Pflicht „im Rahmen seiner Gewährleistungsverantwortung für ein bedarfsgerechtes Angebot“<sup>71</sup> nachkommt.

---

<sup>69</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 13

<sup>70</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 58

<sup>71</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 59

Die KGSt weist öfter darauf hin, dass der Produktplan jedoch nicht zu „feingliedrig<sup>72</sup>“ gestaltet werden sollte.

#### **6.4.2 Vereinbarkeit verschiedener Produktpläne im Bereich der Jugendhilfe**

Ein Problem, das sich bei der Erstellung des Produktplans bei den jeweiligen Trägern ergeben könnte, ist die Frage nach der Abstimmung, Kompatibilität und Integration verschiedener Produktpläne.

Eine Antwort darauf lässt sich nicht eindeutig formulieren.

Stöbe-Blossey<sup>73</sup> führt an, dass hierbei der bisherige Aufbau der Organisation berücksichtigt werden muss und wie sich die Einführung des NStMs auf die Aufbauorganisation auswirken wird. Stöbe-Blossey hat festgestellt, dass in einigen Jugendämtern eine klare Trennung zwischen den Bereichen Bildung, Kultur, Soziales und Jugend, bzw. Soziale Dienste vorliegt. In anderen Jugendämtern erfolgt eine Verknüpfung der einzelnen Aufgabenbereiche bis hin zu der Bildung eines großen Fachbereichs, der alle Aufgaben enthält.

Die Stadt Gummersbach in Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 1996 eine Umfrage erhoben, wonach festgestellt werden konnte, dass mehr als drei Viertel (77 %) der Kommunen einen Fachbereich Jugend und Soziales und sich jeweils ca. 12 % für einen selbstständigen Fachbereich Jugend oder für eine Kombination von Jugend und Sport bzw. Kultur entschieden haben<sup>74</sup>.

Auch die KGSt führt an, dass bei der Bildung von Fachbereichen zumeist die Bereiche Soziales und Jugend zusammengefasst werden<sup>75</sup>.

Gerade diese beiden Bereiche haben die gemeinsame Grundlage, dass sie „von bestimmten Problemlagen [...] ausgehen<sup>76</sup>“. Demnach wäre zu überlegen, ob man nicht einen weiter greifenden Produktplan ‚Soziales‘ kreiert, in dem man den Produktplan ‚Jugend‘ versucht zu integrieren. Dabei gilt es besonders darauf zu

---

<sup>72</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 59

<sup>73</sup> S. Stöbe-Blossey, Verwaltungsmodernisierung im Jugendamt – Die aktuelle Diskussion im Überblick

<sup>74</sup> Vgl. Stadt Gummersbach (1996): Interkommunaler Erfahrungsaustausch zur Fachbereichsbildung, in: Reinhard Liebig: Strukturveränderungen des Jugendamts, S. 80

<sup>75</sup> Vgl. KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 71

<sup>76</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 71

achten, die Produkte den richtigen Produktgruppen des Produktplanes ‚Soziales‘ zuzuordnen.

Für einige erscheint es bestimmt fraglich, ob sich die Jugendhilfe, mit dem „starken Präventionscharakter“<sup>77</sup> ihrer Leistungen so einfach subsummieren lässt.

Letztendlich ist hier jedem Fachbereich die Entscheidung selbst überlassen, wie und wo er im Rahmen der neuen Steuerung den Produktbereich der Jugendhilfe aufführt.

Das NStM bietet hier die Möglichkeit, die Produktbereiche im Produktplan so darzustellen, dass sie optimal auf die jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepasst und optimiert werden können.

---

<sup>77</sup> KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S. 73

## 7 Umfrage

Wie bereits zu Anfang der Diplom-Arbeit erwähnt wurde, ist an alle Jugendämter in ganz Baden-Württemberg eine Umfrage zum Thema Produktbeschreibungen im Bereich BPV erfolgt.

Diese Umfrage wurde mit der Unterstützung von Herrn Mauthe (Sachgebietsleiter des Jugendamts Esslingen am Neckar) und Herrn Michel (Kommunalverband für Jugend und Soziales, Zweigstelle Karlsruhe) vorbereitet und durchgeführt.

Mit Hilfe des erstellten Fragebogen, der direkt an die jeweiligen Sachgebietsleiter weiter geleitet wurde, wollte ich nicht nur die grundsätzliche Einstellung gegenüber dem NStM in Erfahrung bringen, sondern auch schon detaillierte Informationen bzgl. dem Stand der Implementierung und der Ausführung erlangen.

Der Fragebogen wurde per Mail durch Herrn Michel, der einen entsprechenden Verteiler hat, an die Ämter geschickt.

Die Sachgebietsleiter hatten dann 5 Wochen Zeit, den Fragebogen auszufüllen und an mich zurück zu senden.

Von den **48** Jugendämtern in Baden-Württemberg haben mir **13** Jugendämter eine Antwort zukommen lassen. Dies entspricht einer Quote von ca. **27 %**.

Davon haben mir **7** Jugendämter mitgeteilt, dass sie momentan den Fragebogen noch nicht ausfüllen können, da sie sich (noch) nicht mit dem NStM beschäftigt haben.

Das bedeutet, dass sich **12,5 %** der Jugendämter in Baden-Württemberg an der Umfrage aktiv beteiligt haben.

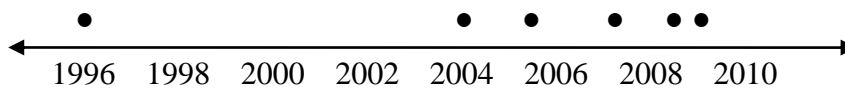
Ein Jugendamt konnte den Fragebogen allerdings nur teilweise ausfüllen; dies wurde bei der Auswertung der Fragen natürlich berücksichtigt.

Nachdem die Antworten nur 12,5 % der Jugendämter in Baden-Württemberg widerspiegeln, möchte ich darauf aufmerksam machen, dass sich sämtliche Erläuterungen und Ausführungen zu den jeweiligen Fragen und Antworten auch nur auf diese 12,5 % beziehen.

Grundsätzlich hoffe ich natürlich, dass sich weitaus mehr Jugendämter mittlerweile mit dem Thema NStM auseinandergesetzt haben und erste Umstrukturierungsversuche vornehmen.

Zunächst wollte ich von den Jugendämtern wissen, seit wann sie sich mit dem Thema ‚NStM‘ beschäftigen.

Abbildung Nr. 5: Zeitstrahl Beschäftigungsstand



Der Zeitstrahl zeigt ganz deutlich, dass das NStM erst in den letzten 5 Jahren in den einzelnen Jugendämtern zur Ansprache gekommen ist, obwohl das Modell bereits seit etwa 20 Jahren existiert.

Dies hängt v.a. damit zusammen, dass die Einführung des doppelischen Haushalts als ein zentrales Element des NStM von vielen Verwaltungen frühestens im Jahr 2011/2012 tatsächlich vorgenommen wird. Spätestens bis zum Jahr 2016 muss der doppelische Haushalt eingeführt sein. Der Großteil von staatlichen Behörden wird erst im Zusammenhang mit der Implementierung der Doppik auch die weiteren Elemente der Verwaltungsmodernisierung in den jeweiligen Ämtern umsetzen.

Auch wenn die Umstellung des Haushaltswesens zunächst nur die Finanzverwaltung direkt zu betreffen scheint, so hat dies doch auch Auswirkungen auf alle anderen Ämter der jeweiligen Verwaltung. Z.B. kann hier die dezentrale Budgetverwaltung angedacht werden. Die finanzielle Stärkung der Fachbereichsleitung erfordert es, dass die Fachbereichsleitung im Voraus schon ihren Fachbereich auf das Neue Kommunale Haushaltswesen einstellt. Das bedeutet u.a. auch die Einführung der Produktbeschreibungen, mit deren Hilfe die Kostenfeststellung erfolgt.

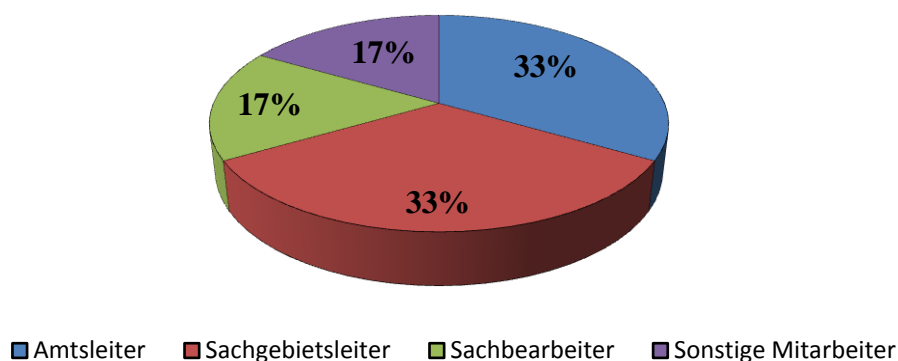
Gerade im Bereich der Jugendhilfe scheint es, dass man sich mit den bevorstehenden Auswirkungen der Umstrukturierung im Verwaltungsaufbau noch nicht all zu sehr auseinandergesetzt hat.

Nachdem die Einführung des doppelten Haushalts aber Pflicht ist, müssen auch die notwendigen Änderungen in den einzelnen Fachbereichen diesbezüglich erfolgen.

Gerade die Jugendämter sollten dabei bedenken, dass diese eher internen Anpassungen und Neuerungen eine gewisse Planungs- und Vorlaufzeit benötigen.

Bei der Frage, wer alles an der Umsetzung beteiligt werden soll, bzw. beteiligt wird, waren sich die Jugendämter überwiegend einig.

Abbildung Nr. 6: Beteiligte Personen bei der Umsetzung des NStMs:



Bei allen Jugendämtern werden die Amtsleiter und Sachgebietsleiter, also die Führungsebene, mit in die Einführung des NStMs einbezogen.

Allerdings werden nur bei 34 % auch die Sachbearbeiter und sonstige Mitarbeiter wie die Sekretariatskräfte und bspw. Zentrale Dienste im Dezernat Jugend und Soziales beteiligt.

Selbstverständlich kann solch eine große Umstrukturierung nur unter vollständiger Beteiligung der Führungsebene funktionieren. Man darf aber nicht vergessen, dass es v.a. die Sachbearbeiter sind, die die Veränderungen am meisten



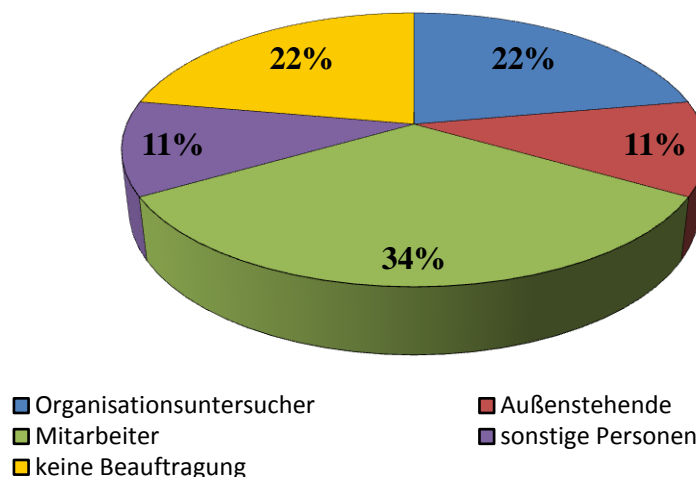
spüren werden. Gerade sie sind diejenigen, die zusätzliche Qualifikationen erhalten sollen, damit sie mehr Verantwortung und auch mehr Produktverantwortung übernehmen können. Und sie sind es auch, die sämtliche Kenn-, Grund- und Fallzahlen der Produkte liefern sollen.

Je früher die Mitarbeiter in die Umgestaltung involviert und darüber informiert werden, desto geringer wird die Ablehnungshaltung gegenüber dem NStM sein.

Jedes Jugendamt sollte sich darüber bewusst werden, dass sich das NStM deutlich von den bisherigen Verwaltungsreformen unterscheidet und die Umsetzung mit möglichst vielen Beteiligten erfolgen soll.

Die nächste Frage des Fragebogens bezieht sich stark auf die vorhergehende. Ich wollte von den Jugendämtern wissen, ob sie bei der Einführung des NStMs sich nur interner oder auch externer fachkundiger Personen bedienen.

Abbildung Nr. 7: Beauftragte Personen zur Umsetzung des NStMs:



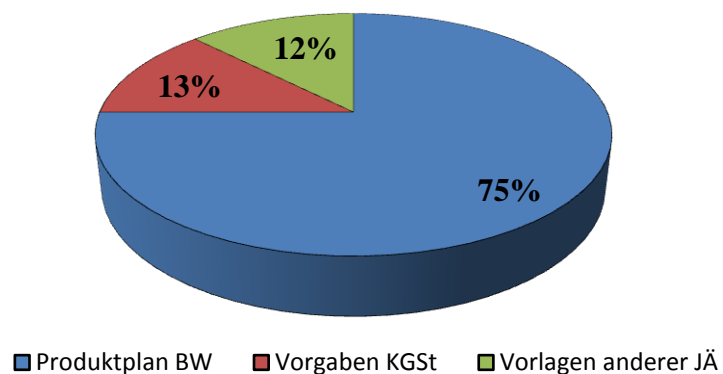
Das Schaubild lässt gut erkennen, dass für die Umsetzung verschiedene Personen und Fachkräfte beauftragt werden. Hauptsächlich werden einzelne Mitarbeiter mit der Realisierung des Modells belangt.

An zweiter bzw. dritter Stelle bedienen sich die Jugendämter entweder überhaupt keiner Fachkraft oder Organisationsuntersucher. Bei den Organisationsuntersuchern handelt es sich vorwiegend um Personen aus der

hauseigenen Abteilung für zentrale Finanzsteuerung, die diese Umstrukturierung zumeist für die gesamte Verwaltung vornehmen.

Bei der Einführung der Produktbeschreibung benützen viele Jugendämter Vorlagen. Das nachstehende Diagramm zeigt eindeutig, welche Vorlagen dabei am häufigsten verwendet werden.

Abbildung Nr. 8: Vorlagen für Produktbeschreibungen:



Wie man auch später bei der Frage zur Produktpalette im Jugendamt erkennen wird, orientieren sich die Jugendämter stark an den Vorgaben des ‚Produktplans Baden-Württemberg‘.

Dieser enthält klar definierte Vorschläge zur Gestaltung und zum Aufbau von Produkten und Produktbeschreibungen, auch für den Bereich der Jugendhilfe.

Völlige Übereinstimmung erfolgt bei der Frage, ob sich die Jugendämter bei der Einführung des NStMs in das bestehende Verwaltungssystem an den bisherigen Aufgabenkatalog, bzw. den bisherigen Arbeitsabläufen orientieren oder die Chance ergreifen möchten und komplett neue Strukturen und Aufgabengebiete schaffen wollen.

Das Ergebnis spricht zu 100 % für die Orientierung an bisherige Systeme.

Fraglich ist jedoch, ob man der Einfachheit halber an den bisherigen Strukturen festhält und somit einen geringen personellen, organisatorischen und finanziellen Aufwand erzielen möchte oder ob man sich vor dem Aufwand einer Neustrukturierung scheut.

Vielleicht möchte man aber an den bisherigen Arbeitsabläufen festhalten, weil man der Ansicht ist, dass diese bisher gut funktioniert haben und eine Umstrukturierung nicht als notwendig oder sinnvoll erachtet wird.

Dies lassen zumindest auch die Antworten auf die folgende Frage vermuten.

Denn die Frage, ob das NStM auch Vorteile für das Jugendamt und dessen Kunden bringt, ist nur sehr zurückhaltend beantwortet worden.

Während die Einen bei guter Umsetzung durchaus eine Verbesserung bei der Kunden- und Dienstleistungsorientierung, der verstärkten Wettbewerbsfähigkeit und beim erhöhten Kostenbewusstsein sehen, welches natürlich auch mehr Kostentransparenz für die Führungsebene mit sich bringt, sehen 40 % gar keine Vorteile durch die Einführung des NStMs.

Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass sich das Jugendamt ständig weiterentwickelt und seine eigenständige „Entwicklungsdynamik“<sup>78</sup> hat. Viele denken beim NStM auch unweigerlich an das Neue Kommunale Haushaltsrecht und sehen den Bereich der Jugendhilfe dadurch gar nicht betroffen. Nachdem die Jugendämter bspw. durch die wiederkehrenden Anpassungen des Mindestunterhalts, die Verrechnung des Kindesbonus, die Geltendmachung der Kindergartenkosten nach dem BGH-Urteil vom 26.11.2008 (XII ZR 65/07), die gesetzliche Neuerung des FamFG und ähnlichen Großaktionen neben dem täglichen ‚normalen‘ Geschäft sehr strapaziert sind, findet das NStM kaum Interesse. Es wird leider nur als zusätzliches Geschäft betrachtet, das wie die zahlreichen Reformen zuvor ‚halt irgendwie umgesetzt‘ werden sollte.

Immerhin 60 % der Jugendämter lassen erkennen, dass sie die Vorteile des NStMs für die Jugendämter erkannt haben.

---

<sup>78</sup> Peter Marquard, 2002, S. 545 – 561

Einigkeit besteht für alle Jugendämter in der Frage, ob nicht aufgrund der Veränderungen, die das NStM mit sich bringt, auch personelle Umstrukturierungen erfolgen müssten.

Keines der Jugendämter hat aber vor, die Delegation oder Verlagerung von Verantwortung vorzunehmen, neue Arbeitsstellen oder neue Arbeitsinhalte zu schaffen. Fraglich ist dann, ob dies immer im Sinne der Produktverwaltung ist. Es muss aber erwähnt werden, dass die Jugendämter bereits heute klar strukturiert sind und sich die einzelnen Aufgaben den entsprechenden Mitarbeitern eindeutig zuordnen lassen und damit den personellen Umstellungen des NStMs schon sehr nahe sind.

Wie bereits festgestellt wurde, orientieren sich die Jugendämter stark an den Vorgaben des ‚Produktplans Baden-Württemberg‘.

Somit ist es auch nicht verwunderlich, dass 60 % genau diese Vorlage für ihre Produkte übernehmen.

Die restlichen 40 % gestalten ihre Produktbeschreibungen ebenfalls nach den Vorgaben des Produktplans, sie führen aber 4 eigenständige Produkte. Die Produkte heißen bei ihnen etwa: Beistandschaften, sonstige Beratung, Vormundschaften/Pflegschaften und Beurkundungen.

Bei den vorgenannten 60 % gibt es nur das eine Produkt Beistandschaft/ (Amts-)Vormundschaft, das die Beurkundungen und Beratungen als Untergruppen bzw. Leistungen enthält.

Auch bei den Kennzahlen erfolgt die Verwendung der Vorschläge des Produktplans. Folgend werden die meist genannten Kennzahlen (hier sind auch die Grund- und Fallzahlen mit inbegriffen) genannt:

- Anzahl der Beistandschaften
- Zahl der Fälle an Beratungen und Unterstützung
- Anzahl der Beratungsangebote nach § 52 a SGB VIII
- Zahl der Beurkundungen und Beglaubigungen

- Zahl der Vormundschaften
- Gesamteinnahmen im Bereich Beistandschaft
- Höhe der Erstattungen aus SGB II
- Anzahl der Sachbearbeiter
- Anzahl der Fälle pro Sachbearbeiter
- Zeitaufwand pro Fall
- Kosten pro Fall

Es handelt sich hierbei zumeist um einfache statistische Daten, die die Mitarbeiter selbst leicht erfassen können. Die Kennzahlen dienen dann v.a. dem Controlling dazu, Kosten und Aufwand so zu leiten, dass die Jugendhilfe, speziell die Jugendämter, möglichst effizient und effektiv arbeiten können.

Die angegebenen Kennzahlen sind durchaus so gewählt, dass sie aussagekräftig sind und mit Zahlen der Vorjahre verglichen werden können.

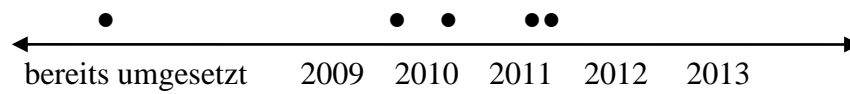
Es ist m.E. für den Anfang wichtig, dass für ein Produkt nicht zu viele Kennzahlen erhoben werden, damit die Mitarbeiter, die Produktverantwortlichen und die strategische Führungsebene nicht überlastet werden.

Kommt man nach einer bestimmten Einführungsphase zu der Erkenntnis, dass man noch mehr Kennzahlen zur Kontrolle und Weiterentwicklung des Produktes einführen möchte, dann bietet der Produktplan dafür die nötige Flexibilität.

Zuvor muss jedoch das NStM mit seinen Produkten und seinen Produktbeschreibungen allerdings erstmal Einzug in den Verwaltungs- und Organisationsalltag des Jugendamts finden. Im Anschluss können dann erste praktische Erfahrungen gesammelt und dokumentiert werden und ggf. Anpassungen oder Verbesserungen vorgenommen werden.

Die Umfrage hat ergeben, dass zum jetzigen Zeitpunkt nur ein einziges Jugendamt das NStM eingeführt hat. Bis spätestens in 2 Jahren wollen aber auch die anderen Jugendämter mit der Umsetzung und der Produkteinführung fertig sein.

Abbildung Nr. 9: Zeitstrahl Einführung des NStMs:



Die Umfrage verdeutlicht, dass die Einführung der Produkte als Element des NStMs kurz vor der Umsetzung steht. Aber aufgrund der geringen Resonanz (der Rücklauf beträgt nur 27 %, wovon nur knapp die Hälfte dazu bereit oder im Stande war, den Fragebogen auszufüllen) ist die Aussagekraft dieser Ergebnisse etwas eingeschränkt. Dennoch denke ich, dass die Umfrageergebnisse die grundsätzlichen Einstellungen der anderen Jugendämter größtenteils auch ausdrücken.

## 8 Fazit

Die Ausgangslage dieser Diplom-Arbeit waren die Fragen, inwieweit der Bereich der Jugendhilfe das NStM einführen bzw. umsetzen kann und ob die Verwaltungsmodernisierung der besonderen Stellung der Jugendhilfe gerecht werden kann.

Nachdem das NStM, die Produktbeschreibung und die Auswertung des Fragebogens vorgestellt wurden, sollen nun eine kritische Würdigung der untersuchten Hypothesen und das Fazit erfolgen.

Eines der Hauptziele des NStMs ist die verstärkte Kundenorientierung. Wie in Kapitel 3.3 bereits dargestellt wurde, versteht sich das Jugendamt schon länger nicht mehr als absolute Kontrollinstanz. Aufgrund des gesetzlichen Auftrags wird die Jugendhilfe aber nie die typische Stellung eines Dienstleistungsunternehmens erreichen können. Die Leistungsempfänger in der Jugendhilfe können ebenso niemals als „normale“ Kunden betrachtet werden. Das Jugendamt ist weit mehr als nur Leistungsgeber und der Kunde ist in seiner Definition mehr als nur Leistungsnehmer. Diese einmalige Zusammenarbeit zwischen Bürger und Verwaltung, die hier gegeben ist, übertrifft das Kundenverhältnis im eigentlichen Sinn. Der soziale Gesichtspunkt kann vom betriebswirtschaftlich orientierten NStM gar nicht erfasst und berücksichtigt werden. Hier bedarf es demnach ganz konkreten Ergänzungen, wie z.B. in Form von Leitbildern, Kontrakten,....

Weiterhin möchte ich auf das Qualitätsmanagement verweisen.

Die Kunden des Jugendamts werden von der Verwaltungsmodernisierung kaum etwas spüren. Sie werden weiterhin ihre Leistungen durch kompetente Mitarbeiter erhalten.

Bezogen auf die Mitarbeiter könnte sich aber einiges ändern. Wie bereits erwähnt wurde, befürchten viele Arbeitnehmer, dass die Verwaltungsmodernisierung Arbeitsplatzverluste, organisatorische Umstrukturierungen und eine zusätzliche Belastung mit sich bringt. Die Umfrageergebnisse haben jedoch verdeutlicht, dass man keine Veränderungen in der bestehenden Ämter- und Personalstruktur

vornehmen möchte. Das NStM zwingt auch nicht zu gravierenden Veränderungen. Nachdem gerade das Jugendamt in seiner „Entwicklungsdynamik“<sup>79</sup> stets gefordert wird und es keinen Stillstand zu verzeichnen gibt, sind die Jugendämter bereits sehr fortgeschritten in ihren Ämterstrukturen und der Personalorganisation.

Weiterhin sieht das Personal den sozialpädagogischen Reiz ihres Berufes gefährdet. Nicht nur hinsichtlich der bereits erwähnten Kundenbeziehung, sondern durch den Wettbewerb und Leistungsvergleiche, die erstellt werden sollen.

In der Jugendhilfe ist der Mensch der direkte Adressat von Leistungen. Aufgrund seiner persönlichen Situation werden die Art und die Intensität der Leistung festgelegt.

Es erscheint aber nahezu unmöglich, diesen Adressaten mittels Kennzahlen und anderen Instrumenten mit anderen Fällen im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit zu vergleichen oder vergleichbar zu machen.

Das NStM missachtet die Einzelfallorientierung in der Jugendhilfe. Unterschiedliche Fallkonstellationen werden nicht berücksichtigt. Die Jugendhilfe kann jedoch eine Pauschalisierung nicht billigen.

Zudem werden regionale Unterschiede in den Vergleichen nicht von den Kennzahlen berücksichtigt. Die betriebswirtschaftlichen Ansätze bzgl. der Vergleichbarkeit von Fällen und der Messbarkeit von Leistungen widersprechen den Grundhaltungen und Zielen der Jugendhilfe. Auch hier müssen Anpassungen erfolgen.

Vergleiche können daher nur sehr eingeschränkt und fallunabhängig vorgenommen werden.

Im Zusammenhang hierzu lässt sich noch erwähnen, dass im Gegensatz zu wirtschaftlichen Unternehmen und anderen Ämtern der Verwaltung es sich beim Jugendamt nicht um einen kostendeckenden Bereich handelt. Kostendeckung wird in diesem sozialen Bereich auch nicht möglich sein und kann nicht als Ziel gefordert werden. Die Kostenkontrolle (im Sinne von Kostenüberwachung und

---

<sup>79</sup> Peter Marquard, 2002, S. 545 – 561



Kostenreduzierung), die durch das Produktmanagement erreicht werden soll, lässt sich hier nur sehr eingeschränkt in einigen wenigen Bereichen (z.B. Personalausgaben, Ausgaben für freiwillige Aufgaben) ermöglichen. Es handelt sich nunmehr wieder um einen Punkt, an dem das NStM nicht komplett in seinem ursprünglichen Gedanken übernommen werden kann.

Weitere Probleme könnten sich bei der Einführung der Produkte und den Produktbeschreibungen ergeben. Bei der Definition der Produkte und der Gestaltung der Produktpalette darf nicht zu feingliedrig vorgegangen werden. Werden zu viele Produkte und Kennzahlen definiert, kann es schnell zum Verlust der Übersichtlichkeit und zur Überforderung kommen.

Eine andere schwierige Aufgabe stellt die Zuordnung der Kosten dar. V.a. dann, wenn der Leistungsempfänger, der Kostenträger und die Leistungsmaßnahme in verschiedenen Landkreisen und von verschiedenen Trägern durchgeführt wird.

Es gilt hier besonders darauf zu achten, dass es zu keiner finanziellen und strukturellen Teilung des Produktes auf mehrere Ämter, Abteilungen und Facheinrichtungen kommt. Dies würde eine große Anzahl an beteiligten Mitarbeitern, einen hohen Zeit- und Kostenaufwand bedeuten. Das ist nicht im Sinne des Produkt- und Projektmanagements.

In der Jugendhilfe muss besonders darauf geachtet werden, da öfters mehrere Einrichtungen und Fachbereiche an einem Fall oder an einem Produkt beteiligt sind.

Die in der Einleitung aufgestellte Hypothese, ob sich das NStM so umsetzen lässt, dass der reibungslose Gang der Jugendhilfe nicht beeinträchtigt wird, wurde bisher kaum näher behandelt.

Es ist verständlich, dass die Veränderungen, die das NStM mit sich bringt und fordert, nicht innerhalb von kürzester Zeit vorgenommen werden können. Zudem bedarf es einer gewissen Vorplanungsphase bevor mit der Implementierung überhaupt begonnen werden kann.

Das Projektmanagement ist hierbei ein sehr dienliches Instrument. Es unterstützt die Verwaltung bei der Einführung einer outputorientierten Steuerung. Erste

Erfahrungen haben gezeigt, dass man für die Erstellung der Produktpläne ca. 4 Monate<sup>80</sup> benötigt. Zunächst werden Teams gebildet, die die entsprechenden Maßnahmen- und Zeitpläne erstellen und sich mit der Definition bzw. Beschreibung der Produkte beschäftigen. Es kommt zur Erstellung eines ersten Entwurfs des Produktplans. Dieser muss an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden und die Zielvorgaben berücksichtigen. Danach bedarf es etwa weitere 8 Monate<sup>81</sup> bis die Produktbeschreibungen verfasst sind und eine entsprechende Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein Berichtswesen eingeführt sind. Gegen Ende dieser zweiten Phase kommt es noch zur Implementierung der Budgetierung und eines zentralen Controllings im Jugendamt.

Das Projektmanagement dient hauptsächlich der Erstellung der Produktpläne und Produktbeschreibungen. Darüber hinaus bedarf es eines fortführenden Produktmanagements. Es muss stets hinterfragt werden, ob die Produkte noch aktuell sind, ob sie den Bedürfnissen des Kunden und den gesetzten Vorgaben noch entsprechen. Diese Art der Produktkritik stellt einen zusätzlichen Aufwand für die Produktverantwortlichen dar, sichert aber die normative und qualitative Weiterentwicklung der Produkte und den Zielerreichungsgrad. Produktmanagement ist daher unumgänglich.

Letztendlich kann man festhalten, dass sich die Produktbeschreibungen gut mit Hilfe des Projektmanagements in bestehende Ämterstrukturen einführen lassen. Sie liefern eine klar strukturierte Darstellung der Angebotspalette. Die Produktbeschreibungen als solche stehen nicht in einer konfliktären Beziehung mit den Zielen und Strukturen der sozialpädagogischen Arbeit.

Die Produktbeschreibungen im Bereich BPV sind ein sinnvolles Instrument zur besseren Übersicht, leichterem Managementführung und fungieren als Anreizsystem zur Leistungserhaltung und Leistungssteigerung.

---

<sup>80</sup> Vgl. KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S.112

<sup>81</sup> Vgl. KGSt-Bericht Nr. 11/1995, S.112

Als Ergebnis muss dokumentiert werden, dass sich das NStM in seinem ursprünglichen Gedanken mit all seinen betriebswirtschaftlich angelegten Ansätzen nicht zu 100 % auf den Bereich der Jugendhilfe übertragen lässt.

Darin sollte kein Hindernis gesehen werden. Es ist eine Herausforderung und zugleich auch eine Chance, die sich den Jugendämtern stellt, das NStM so zu schmälern und anzupassen, dass die eigenen Anforderungen und Ziele, insbesondere der pädagogische Ansatz in der Arbeit der Jugendhilfe berücksichtigt werden.

Das NStM eröffnet die Möglichkeit, diese Anpassungen vorzunehmen. Gerade in Bezug auf die Produktbeschreibungen sind zahlreiche Gestaltungsvarianten möglich.

Die Verwaltungsmodernisierung im Jugendamt unterscheidet sich aufgrund der fachspezifischen Besonderheit eindeutig vom Modernisierungsprozess in anderen Ämtern der Verwaltung. Dennoch eignet sich das NStM in einer angepassten und/oder ergänzten Form auch für die Jugendhilfe. Es bietet eine größere Kostentransparenz und eine bessere Kontrolle der Bedarfsentwicklung. Leistungen und Kosten können einfacher und gerechter zugeordnet werden. In dieser Weise kann es die Qualität der Jugendhilfeleistungen sichern und fördern.

Es wird spannend zu beobachten sein, wie die Jugendämter in Baden-Württemberg, die noch vor der Einführung des NStMs stehen, die Implementierung vornehmen werden und welche Erfahrungen sie mit der Verwaltungsmodernisierung machen werden.

### **III Abbildungsverzeichnis**

Abbildung Nr. 1: Produkte entstehen aus Tätigkeiten und Leistungen

Abbildung Nr. 2: Produkthierarchie

Abbildung Nr. 3: Allgemeine Produktbeschreibung

Abbildung Nr. 4: Produktbeschreibung Beistandschaft/Vormundschaft

Abbildung Nr. 5: Zeitstrahl Beschäftigungsstand

Abbildung Nr. 6: Beteiligte Personen bei der Umsetzung des NStMs

Abbildung Nr. 7: Beauftragte Personen zur Umsetzung des NStMs

Abbildung Nr. 8: Vorlagen für Produktbeschreibungen

Abbildung Nr. 9: Zeitstrahl Einführung des NStMs

## IV Quellenverzeichnis

*Beyer, Werner:* Finanzwesen der Gemeinden, Effizienz in der Kommunalverwaltung, Teil II, Produkte und Controlling, Erich Schmidt Verlag Berlin, 1999

*Grömig, Erko / Verein für Kommunalwissenschaften e.V.:* Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle, Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. August 1995 in Kleinmachnow bei Berlin

*Hopp, Helmut / Göbel, Astrid:* Management in der öffentlichen Verwaltung, Organisations- und Personalverwaltung in modernen Kommunalverwaltungen, 3. Auflage, Schäffer-Pöschel Verlag Stuttgart, 2008

*Jordan, Erwin / Reismann, Hendrik:* Qualitätssicherung und Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe, in: Soziale Praxis, Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Heft 19, 1998

*Kühn, Dietrich:* Reihe Soziale Arbeit, Reform der öffentlichen Verwaltung, Das Neue Steuerungsmodell in der kommunalen Sozialverwaltung, herausgegeben von Herbert Bassarak und Rüdiger Spiegelberg, Fortis Verlag, 1999

*Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Landesjugendamt:* Outputorientierte Steuerung in der Jugendhilfe, Günther Humpe-Waßmuth, Duisburg

*Liebig, Reinhard:* Strukturveränderungen des Jugendamts, Kriterien für eine >gute< Organisation der öffentlichen Jugendhilfe, Juventa Verlag Weinheim und München, 2001

*Dr. Löhr, Rolf-Peter / Verein für Kommunalwissenschaften e.V.:* Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle, Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. August 1995 in Kleinmachnow bei Berlin

*Marquard, Peter:* in: Handbuch Kinder- und Jugendhilfe, Schröer, W./ Struck, N. / Wolff, M., Weinheim/München, S. 545 – 561, Juventa-Verlag, 2002, <http://www.peter-marquard.de/docs/Juventa.pdf>

*Merchel, Joachim:* Wohin steuert die Jugendhilfe? Innovationsfähigkeit der Jugendhilfe zwischen neuen Steuerungsmodellen und Debatten um Jugendamtsstrukturen, In: Jugendhilfe 3/1999

*Merchel, J. / Schrapper, Ch.:* Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, „Neue Steuerung“ in der Sozialverwaltung – Hoffnungen, Skepsis und Fragen gegenüber einem neuen Modernisierungskonzept, Münster, 1996

*Mörsberger, Thomas:* „Was kann vom Jugendamt erwartet werden? Was hilft gefährdeten Kindern wirklich?“, in SPI des SOS-Kinderdorf e.V. (Hg.), Jugendämter zwischen Hilfe und Kontrolle, München 2002

*Olk, T.:* Jugendhilfe als Dienstleistung – Vom öffentlichen Gewährleistungsauftrag zu Marktorientierung?, In: Widersprüche 53/1994

*Schneider, Thomas:* Neues Steuerungsmodell – Sozialraumorientierte Budgetierung der Jugendhilfe, Studienarbeit, nach Weiß 2002

*Schweikhardt / Vondung:* Allgemeines Verwaltungsrecht, Martin Trockels, 8.Auflage, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 2004

*Stöbe-Blossey, S.:* Verwaltungsmodernisierung im Jugendamt – Die aktuelle Diskussion im Überblick

### **KGSt-Berichte:**

*KGSt-Bericht Nr. 12/1991,* „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell“, Köln 1991

*KGSt-Bericht Nr. 5/1993,* „Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung“, Köln 1993

*KGSt-Bericht Nr. 8/1994,* „Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten – Produkte als ein Kernbegriff des NSM – Organisation des Prozesses der Produktentwicklung – Praxisbeispiele, Köln 1994

*KGSt-Bericht Nr. 9/1994,* „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“, Köln 1994

*KGSt-Bericht Nr. 10/1995,* „Das Neue Steuerungsmodell, Erste Zwischenbilanz“, Köln 1995

*KGSt-Bericht Nr. 11/1995,* „Aufgaben und Produkte der Gemeinden und Kreise in den Bereichen Soziales, Jugend, Sport, Gesundheit und Lastenausgleich“, Köln 1995

*KGSt-Bericht Nr. 2/2005,* - Produkte auf dem Prüfstand – Die Verfahren zur Produktkritik, Köln 2005

**Zeitschriften und weitere Schriftsätze:**

*Arbeitsgruppe „Neues Steuerungsmodell“ des BDVR*, Abschlussbericht, Bund Deutscher Verwaltungsrichter, Vorsitzender Dr. Christoph Heydemann, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, [www.bdvr.de/aaa\\_Dateien/steuerungsmodell.pdf](http://www.bdvr.de/aaa_Dateien/steuerungsmodell.pdf)

*Das Jugendamt, Zeitschrift für Jugendhilfe und Familienrecht*, 11/2007, S. 509 – 515, November 2007, Prof. Dr. Joachim Merchel: Jugendamt und Organisationskultur: Gegen eine Vernachlässigung des Organisationskulturellen in der öffentlichen Jugendhilfe, 80. Jahrgang, Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht

*Gemeinschaftsprojekt der Kommunen Jülich, Kall, Kerpen, Reichshof, Weilerswirt und des Kreises Euskirchen*: Der produktorientierte Haushaltsplan als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung, Eine Zusammenfassung von Uwe Ufer, 1. Beigeordneter der Gemeinde Morsbach und Stephanie Saul, Geschäftsführerin intra-team GmbH Managemententwicklung, Düsseldorf

*Siegfried Häußermann*, Unterrichtsunterlagen Management in der öffentlichen Verwaltung, S. 16

*Jenner, Dietrich*, Abschlussarbeit, Februar 2002, Fachhochschule Nordostniedersachsen

<http://www.bmfsfj.de/Publikationen/beistandschaft/root.html>, Datum: 20.10.2009

[http://www.diebeteiligung.de/pdf/vormund\\_deutsch.pdf](http://www.diebeteiligung.de/pdf/vormund_deutsch.pdf), Datum: 20.10.2009

[http://www.landkreis-esslingen.de/servlet/PB/menu/1196269\\_11/index.html](http://www.landkreis-esslingen.de/servlet/PB/menu/1196269_11/index.html), Datum: 24.10.2009

[http://www.landkreis-esslingen.de/servlet/PB/menu/1224790\\_11/index.html#weitere Pflegschaften](http://www.landkreis-esslingen.de/servlet/PB/menu/1224790_11/index.html#weiterePflegschaften), Datum: 24.10.2009

[http://www.landkreis-esslingen.de/servlet/PB/menu/1224790\\_11/index.html#weitere Vormundschaften](http://www.landkreis-esslingen.de/servlet/PB/menu/1224790_11/index.html#weitereVormundschaften), Datum: 24.10.2009

## V Die KGSt<sup>82</sup>

Die Abkürzung KGSt steht für **K**ommunale **G**emeinschafts**s**telle für Verwaltungsvereinfachung. Mittlerweile hat sich die KGSt in Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement umbenannt.

Die KGSt wurde 1949 (in Köln) mit dem Ziel gegründet, den Aufbau der kommunalen Verwaltung nach dem zweiten Weltkrieg zu vereinfachen.

Ihre Hauptaufgaben liegen v.a. in den Bereichen Führung, Steuerung und Organisation der Kommunalverwaltung. Sie versteht sich als ein unabhängiger Solidarverband der Städte, Gemeinden und Kreise über 10.000 Einwohnern mit dem Ziel der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Die KGSt finanziert sich aus Mitgliederbeiträgen der Kommunen und aus Erlösen von Seminaren und Vergleichsringen.

Anfang der 90er Jahre formulierte die KGSt das Ziel, eine umfassende Reform der öffentlichen Verwaltung einzuleiten, um die in großen Teilen aufgeblähten, teuren, langsamen Bürokratie-Apparate in kundenfreundliche, effizient und wirksam arbeitende Verwaltungsbetriebe umzugestalten. Neben der regelmäßigen Veröffentlichung von Berichten werden seit 1996 durch einen eigenen Geschäftsbereich der KGSt die so genannten 'Interkommunale Leistungsvergleiche' begleitet, durch die – aufgrund einer „künstlichen“ Herstellung von Wettbewerbsbedingungen – Anregungen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen erwartet werden.

---

<sup>82</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), Lindentallee 143-17, 50968 Köln (Marienburg), Telefon 0221/ 3 76 89-0, Fax 0221/3 76 829-59, Internet: [www.kgst.de](http://www.kgst.de)



## VI Fragebogen

Jannine Désiree Vrancur  
Ernst-Sachs-Straße 37  
73207 Plochingen

# Fragebogen

Produktbeschreibungen im Jugendamt –  
Bereich Beistandschaften/Pflegschaften/Vormundschaften

a) Seit wann beschäftigen Sie sich mit dem Thema ‚Neues Steuerungsmodell‘?

b) Wer wird alles bei der Umsetzung beteiligt?

- ☐ Amtsleiter
- ☐ Sachgebietsleiter
- ☐ Sachbearbeiter
- ☐ Sonstige Mitarbeiter:

c) Beauftragen Sie jemanden für die Umsetzung?

- ☐ Organisationsuntersucher
- ☐ Außenstehende
- ☐ Mitarbeiter
- ☐ Sonstige Personen:

d) Verwenden Sie bei der Beschreibung der Produkte Vorgaben oder Vorlagen (KGST, Vorlagen anderer Jugendämter,...)?

- e) Erfolgt bei der Zusammenstellung der Produkte und Produktbeschreibungen eine Orientierung an den bisherigen Aufgaben und Arbeitsabläufen?
- f) Glauben Sie, dass das Neue Steuerungsmodell für Sie und Ihre Kunden Vorteile bringt? Und wenn ja, welche (z.B. einheitlicher Ansprechpartner, Verfahrensbeschleunigung,...)?
- g) Werden Sie im Zuge der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells personelle Umstrukturierungen, z.B. die Delegation oder Verlagerung von Verantwortung oder gar die Schaffung neuer Stellen, vornehmen?
- h) Wie viel Zeit benötigen Sie noch bis zur Einführung der Produkte?
- i) Wie viele verschiedene Produktbeschreibungen werden Sie im Bereich B/P/V erstellen? Bitte geben Sie die jeweiligen Produkte namentlich an.
- j) Welche Kennzahlen (inklusive Grundzahlen, Fallzahlen,...) werden Sie für das Produkt ‚Beistandschaften‘ erheben?

Ich würde mich freuen, wenn Sie den Fragebogen weitestgehend ausfüllen und mir zurücksenden könnten.  
Weiterhin wäre ich Ihnen sehr verbunden, wenn Sie mir weitergehende Informationen und Ausführungen zukommen lassen, die vom Fragebogen nicht erfasst werden.

## **VII Erklärung nach § 36 APrO**

„Ich versichere, dass ich diese Diplomarbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.“

---

Datum, Unterschrift